

**COMMISSIONI RIUNITE
FINANZE (VI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FINANZE E TESORO (6^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI LUNEDÌ 11 GENNAIO 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VI COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI **LUIGI MARATTIN**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bagnai Alberto (L-SP-PSd'Az)	16
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3	D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica</i>	16
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO		De Bertoldi Andrea (FdI)	13
Audizione in videoconferenza di rappresentanti della Banca d'Italia:		Fenu Emiliano (M5S)	14
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3, 12, 17, 20, 21	Fragomeli Gian Mario (PD)	13
		Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	14
		Pittella Gianni (PD)	12

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo !-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C !-AC; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Centro Democratico-Italiani in Europa: Misto-CD-IE; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista - Alternativa Popolare (AP) - Partito Socialista Italiano (PSI): Misto-PP-AP-PSI.

	PAG.		PAG.
Ricotti Giacomo, <i>capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia</i>	3, 18, 21	Fenu Emiliano (M5S)	30
Trano Raffaele (Misto)	15	Fragomeli Gian Mario (PD)	30
Zanichelli Davide (M5S)	15	Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	31
Audizione in videoconferenza del direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini:		Ruffini Ernesto Maria, <i>direttore dell'Agenzia delle entrate</i>	21, 33
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	21, 29, 30, 33, 37	Trano Raffaele (Misto)	32
D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica</i>	31	ALLEGATI:	
De Bertoldi Andrea (FdI)	32	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dal dottor Ricotti	38
Di Nicola Primo (M5S)	29	<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dall'avvocato Ruffini	89

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VI COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LUIGI MARATTIN

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione in videoconferenza di rappresentanti
della Banca d'Italia.**

PRESIDENTE. Con l'audizione odierna avviamo la nostra indagine conoscitiva congiunta con la 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato presieduta dal senatore e presidente D'Alfonso, che saluto. È un'indagine deliberata nelle scorse settimane all'unanimità dagli Uffici di Presidenza delle predette Commissioni, che dovrebbe concludersi entro la fine di giugno. Come i colleghi sanno, è un'attività alla quale teniamo molto per dimostrare che anche gli episodi propeudeutici a un'attività di riforma incisiva, seria e metodica possono vedere il coinvolgimento del Parlamento e magari, in alcuni casi, anche beneficiare di esso.

Rivolgo un ringraziamento preventivo, oltre che ai colleghi e a tutti gli auditi, alle strutture e ai funzionari delle due Commissioni, in capo ai quali ci sarà un lavoro non indifferente, come in capo a tutti noi, perché si tratta di un'attività sulla quale puntiamo particolarmente.

L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, con la quale, come già evidenziato, avviamo l'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza innanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al dottor Giacomo Ricotti, capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia, al quale do il benvenuto e che ringrazio sentitamente per la partecipazione.

Darei quindi la parola al dottor Ricotti, al quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento a una trentina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

GIACOMO RICOTTI, *capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia (intervento da remoto)*. Signori presidenti, onorevoli senatori e deputati, ringrazio per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di altri aspetti del sistema tributario.

Come ha rilevato il Governatore, il sistema tributario italiano necessita di una

riforma ampia e organica, che tenga conto della complessità delle funzioni che esso svolge e della molteplicità degli obiettivi che gli sono affidati.

La riforma dovrebbe porsi come finalità principale quella di sostenere la crescita della nostra economia — fortemente provata non solo dalla grave crisi che stiamo vivendo, ma anche da un lungo periodo di ristagno — incentivando l'offerta di lavoro e l'attività d'impresa.

Qualunque intervento di riforma dovrebbe inoltre evitare di aumentare il livello complessivo del prelievo fiscale, già alto nel confronto internazionale. Quest'ultimo risente in misura significativa dell'incidenza dell'economia sommersa e dell'evasione, che si traduce in una pressione fiscale effettiva troppo elevata per quanti rispettano pienamente le regole. Per favorire la crescita occorrerà, piuttosto, muovere verso una ricomposizione del prelievo fiscale a beneficio dei fattori produttivi. Interventi in questa direzione consentirebbero di minimizzare le distorsioni indotte dalla tassazione e favorire l'impiego efficiente ed efficace delle risorse. La necessità di non pregiudicare la sostenibilità dei conti pubblici richiede che, qualora la ricomposizione delle entrate risultante dalla riforma comportasse una perdita di gettito, questa andrà compensata con opportuni interventi di riduzione delle spese.

Appare poi fondamentale semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente, sia nel Paese sia all'estero.

Conformemente all'oggetto principale dell'indagine, nel corso dell'audizione mi soffermerò soprattutto sull'imposta personale sui redditi delle persone fisiche — IRPEF, esaminando alcune criticità dell'attuale sistema. Analizzerò anche alcune questioni che devono essere affrontate per garantire il carattere organico dell'intervento di riforma; esse attengono alle finalità che si desidera attribuire all'IRPEF, al modello di imposizione sui redditi e al conseguente coordinamento con le altre forme di pre-

lievo sui redditi e sulla ricchezza; discuterò anche della possibile ricomposizione delle entrate. Infine, mi occuperò degli interventi necessari per preservare la riforma, riguardanti il processo di produzione e di manutenzione delle norme e il funzionamento della giustizia tributaria. Verranno evidenziate similitudini e differenze tra il sistema italiano e quello di altri Paesi, guardando in particolare ai principali Paesi dell'area dell'euro.

Per ragioni legate alla durata del mio intervento, non tratterò il tema dei contributi sociali; una riforma dell'IRPEF non può però prescindere dal loro assetto. Per le stesse ragioni non affronterò, se non con qualche occasionale richiamo, argomenti altrettanto importanti per una revisione complessiva del sistema fiscale, ciascuno dei quali richiederebbe un approfondimento a sé stante. Mi riferisco, in particolare, alla tassazione applicata a livello territoriale e al suo rapporto con i prelievi erariali e alla necessità di rivedere il sistema tributario anche in chiave di sostenibilità ambientale.

L'IRPEF rappresenta l'imposta più rilevante del sistema tributario italiano per gettito, pari a poco meno dell'11 per cento del PIL e al 40 per cento circa delle entrate fiscali. Il tributo assume come unità impositiva l'individuo e ha una struttura progressiva di aliquote per scaglioni di reddito. In 47 anni l'IRPEF è stata oggetto di numerosi interventi, che si sono stratificati nel tempo e hanno reso l'imposta estremamente complessa.

La struttura attuale dell'IRPEF presenta diverse criticità dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità della tassazione. Le principali, esaminate di seguito, riguardano l'evasione dell'imposta, l'erosione della base imponibile, il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive, oltre alla capacità redistributiva dell'imposta.

L'evasione fiscale sottrae gettito all'erario e aggrava il prelievo sui contribuenti onesti. Genera condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, favorendo quelle che evadono o che operano in settori dove è più facile sfuggire al fisco. Distorce scelte occupazionali, investimenti in capitale umano

e offerta di lavoro. Può condizionare la crescita dimensionale e il tasso di innovazione delle imprese, con effetti negativi sul potenziale di crescita dell'economia.

Alle radici di questo problema ci sono svariati fattori, inclusa la struttura frammentata del sistema economico, che rende difficili i controlli. Rilevano però anche il disegno molto articolato delle imposte, un impianto sanzionatorio poco efficace, le difficoltà per l'amministrazione finanziaria di utilizzare appieno i dati disponibili.

Una stima dell'evasione dell'IRPEF, insieme a quella riguardante le altre imposte, è contenuta nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Secondo la Relazione, l'evasione relativa all'IRPEF ammontava nel 2018 a circa 38 miliardi (il 41 per cento del totale delle imposte evase); più di quattro quinti erano riconducibili a redditi da lavoro autonomo e d'impresa, il resto al lavoro dipendente irregolare. A titolo di confronto, i maggiori contributi al *tax gap* sono dovuti a IVA (circa 33 miliardi), IRES (circa 9 miliardi) e IRAP (circa 5 miliardi). In proporzione al gettito teorico, il *gap* dell'IRPEF sui redditi da lavoro autonomo e d'impresa (intorno al 68 per cento) è molto più alto di quello relativo a IVA, IRES e IRAP (con valori compresi tra il 20 e il 25 per cento).

Rispetto agli altri Paesi, l'evasione fiscale risulta particolarmente elevata in Italia. Come è noto, la comparazione delle stime dell'evasione è difficoltosa a causa della diversità di dati e metodologie. Allo stato attuale, un confronto attendibile è possibile solo con riferimento all'IVA, una buona *proxy* della gravità del problema per tutto il sistema fiscale e per la quale l'Italia registra una delle più elevate differenze tra gettito teorico e gettito effettivamente incassato.

L'aumento della *compliance* dell'IVA è anche il risultato di diversi interventi varati negli ultimi anni per il contrasto all'evasione, che hanno consentito all'Italia di registrare un miglioramento superiore alla media europea.

Il contrasto all'evasione dell'IRPEF potrà trarre beneficio dalla riduzione del *gap* IVA, in particolare di quello dovuto alla sottofatturazione. L'estensione degli obblighi di fatturazione elettronica e l'introduzione della comunicazione telematica dei corrispettivi, che si realizzerà compiutamente solo nel 2021, pur a fronte di inevitabili costi *una tantum* di implementazione e adeguamento, appaiono suscettibili di incidere significativamente anche sull'evasione dell'IRPEF, riducendo allo stesso tempo il costo della *compliance* fiscale. In quest'ottica, il sistema di fatturazione elettronica andrebbe generalizzato, applicandolo a tutte le categorie di operatori economici.

La base imponibile dell'IRPEF ha subito un fenomeno di erosione attraverso tre processi: per cedolarizzazione, ossia con la tassazione separata e proporzionale di alcuni cespiti; per proliferazione delle cosiddette spese fiscali, sotto forma di esenzioni, deduzioni e detrazioni; per obsolescenza dei valori tassati, come nel caso del mancato aggiornamento dei valori catastali.

La cedolarizzazione era un tratto già presente alla nascita dell'imposta, con la tassazione proporzionale dei redditi di capitale. Negli ultimi due decenni ha interessato anche i redditi minimi d'impresa e di lavoro autonomo, i canoni di abitazioni locate e i premi di risultato dei dipendenti. La crescente estensione dei regimi di tassazione sostitutiva determina un carico diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta. Questi effetti vengono poi amplificati dalla mancata applicazione a tali redditi delle addizionali comunali e regionali. Nel complesso, la cedolarizzazione riduce la base imponibile dell'IRPEF di circa un decimo, effetto in gran parte riconducibile a redditi finanziari e a redditi d'impresa e da lavoro autonomo.

Nei principali Paesi dell'area dell'euro la scelta di tassare in via proporzionale è frequente per i redditi finanziari, ma non per i redditi da lavoro autonomo e di impresa.

Anche l'incidenza delle spese fiscali è andata crescendo nel tempo. Nel 2019 quelle relative solo all'IRPEF erano 139, il 26 per cento di quelle riferite a tutte le imposte. Esse determinavano una riduzione di gettito di oltre 42 miliardi di euro.

Larga parte delle riduzioni di gettito è riconducibile a poche voci, collegate a politiche consolidate in ambito abitativo, sanitario, previdenziale e scolastico. I benefici di alcune tendono a concentrarsi tra i contribuenti nei decili più alti di reddito con una riduzione della progressività dell'IRPEF. Qualora dalla revisione delle *tax expenditures* si volesse recuperare gettito a copertura di altre parti della riforma sarebbe inevitabile individuare le priorità tra le politiche settoriali.

Infine, l'erosione è dovuta anche all'obsolescenza delle basi imponibili, fenomeno che riguarda i redditi determinati in modo forfetario o figurativo facendo riferimento ai valori indicati nei catasti immobiliari, che non sono aggiornati da diversi anni. Tali valori influiscono non solo sulla determinazione dell'IRPEF, ma anche di altre imposte, come l'IMU e il registro.

La combinazione dei vari elementi di definizione della base imponibile e dell'imposta personale, del sistema dei contributi sociali e delle regole di erogazione dei trasferimenti determina il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive. Esse rivestono una particolare importanza poiché influiscono sull'offerta di lavoro, sull'evasione e sul lavoro irregolare.

L'interazione tra i molteplici ed articolati parametri del sistema *tax and benefit* italiano — trasferimenti, aliquote, scaglioni, deduzioni, detrazioni e regimi sostitutivi, alcuni di questi con soglie di accesso e disegno decrescente rispetto al reddito — stratificatisi nel tempo in maniera non coerente tra loro, ha fatto sì che le aliquote marginali effettive siano molto diverse per valori di reddito simili, raggiungano un livello generalmente elevato anche per redditi contenuti e assumano un andamento erratico.

Le caratteristiche dell'IRPEF spiegano una parte rilevante dell'andamento delle aliquote marginali. Un processo di riforma

dell'imposta personale dovrà pertanto cercare di contenere le irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali, anche per ridurre i disincentivi all'offerta di lavoro. Qualora si decidesse di mantenere l'attuale struttura dell'imposta, sarebbe opportuna una riorganizzazione unitaria del sistema di detrazioni e *bonus* e un ripensamento del loro disegno anche alla luce dell'interazione con scaglioni e aliquote legali. Al contempo, un processo di riforma dell'IRPEF non potrà prescindere dal riordino degli istituti a essa collegati, che andrà realizzato in maniera organica e coordinata.

L'IRPEF riveste un ruolo rilevante nella complessiva capacità redistributiva del nostro sistema *tax and benefit*. Elaborazioni basate sul modello di microsimulazione della Banca d'Italia suggeriscono che siano ascrivibili all'IRPEF circa 4 dei complessivi 15 punti di riduzione dell'indice di disuguaglianza di Gini che si verifica nel passaggio dai redditi di mercato a quelli disponibili familiari equivalenti: al netto dei redditi da pensione, si tratta del contributo maggiore.

Le principali componenti della struttura attuale dell'imposta giocano un ruolo diverso nel determinare questo risultato. Circa metà della capacità redistributiva dell'IRPEF è spiegata dal sistema di scaglioni e aliquote, poco più del 40 per cento dalle detrazioni e meno del 10 per cento dalla definizione della base imponibile, comprese le deduzioni. L'effetto regressivo dell'esclusione dalla progressività dell'IRPEF dei redditi da attività finanziarie e di quelli d'impresa e da lavoro autonomo inferiori a 65.000 euro risulta pari a circa 6 punti percentuali; esso è più che compensato dall'esclusione dalla base imponibile di altre componenti del reddito lordo.

Infine, l'assenza di meccanismi di imposta negativa limita le possibilità di redistribuzione dell'IRPEF nei confronti dei soggetti incapienti, che avviene essenzialmente dai redditi più elevati a quelli intermedi.

Per pervenire ad una riforma dell'IRPEF che abbia caratteristiche di organicità debbono essere affrontate diverse questioni

di carattere generale. Tra le più rilevanti rientrano quelle sulle finalità dell'imposta, la definizione della base imponibile e il coordinamento con gli altri prelievi presenti nel sistema tributario.

Un ripensamento dell'IRPEF all'interno di una più ampia riforma del sistema fiscale non può prescindere da una valutazione approfondita delle finalità che si intendano attribuire all'imposta e della funzione che essa debba svolgere all'interno del sistema di *tax and benefit*. Oltre a costituire il principale strumento di redistribuzione — e, quindi, di riduzione delle disuguaglianze — dal lato delle imposte, all'IRPEF sono oggi assegnati molteplici obiettivi, anche di natura extratributaria. Volendo perseguire una riforma organica, occorrerebbe riflettere su quali siano gli strumenti del sistema più adatti a perseguire ciascun obiettivo.

In particolare, è necessario stabilire fin da subito se l'imposta personale debba svolgere un ruolo rilevante anche nelle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alla famiglia, o se invece sia più opportuno demandare tali compiti ad altri strumenti, che comunque andranno adeguatamente raccordati con l'IRPEF.

Attualmente alcune caratteristiche dell'IRPEF non la rendono adatta a perseguire tali finalità. Innanzitutto, per attribuire determinate prestazioni o integrazioni è preferibile far riferimento ai mezzi posseduti dalla famiglia, piuttosto che dal singolo individuo. Inoltre, ricorrere unicamente al solo reddito dichiarato ai fini IRPEF appare riduttivo, problema ulteriormente aggravato dai fenomeni dell'evasione e dell'erosione della base imponibile. Infine, l'assenza di forme di imposta negativa non consente di intervenire nei casi in cui i soggetti che avrebbero diritto a integrazioni del reddito ricadano all'interno della *no tax area*.

Altri strumenti, che tengano conto sia del patrimonio posseduto sia del reddito percepito, sono in grado di individuare più correttamente i destinatari degli aiuti attraverso modalità di *means testing* su base familiare. In quest'ambito va quindi valutata positivamente l'opera di razionalizza-

zione dei sussidi alla famiglia, già avviata con l'assegno unico e universale di prossima istituzione.

Subito dopo le finalità dell'imposta, occorre decidere quale debba essere la sua base imponibile e, in particolare, quanto ampia e quali redditi debba ricomprendere. La scelta andrà collocata tra i due poli della *comprehensive income taxation* e del sistema cedolare.

Nei sistemi di tassazione adottati in quasi tutti i Paesi convivono elementi riconducibili ai due modelli impositivi. In particolare, i cosiddetti sistemi di tipo duale limitano la progressività ai soli redditi da lavoro e applicano ai redditi da capitale un'aliquota proporzionale pari a quella del primo scaglione dell'imposta sul reddito.

Il sistema italiano, seppur ispirato al modello della *comprehensive income taxation* nelle proposte iniziali della Commissione Cosciani, ha assunto sin dall'origine i connotati di un sistema duale, per l'esclusione dalla base imponibile dei redditi finanziari.

Sempre nell'ambito della definizione della base imponibile rientra la scelta dell'unità impositiva, che può essere l'individuo, come nell'IRPEF attuale, o la famiglia. Questa decisione ha importanti conseguenze per l'equità e l'efficienza. La tassazione su base familiare, che sul piano dell'equità consentirebbe di tenere conto delle economie nel consumo realizzabili tra conviventi, sul piano dell'efficienza accentuerebbe il problema — molto grave nel nostro Paese — della bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alzando l'aliquota marginale effettiva del secondo percettore di reddito della famiglia. Sarebbe forse preferibile confermare la scelta dell'individuo come unità impositiva; gli effetti indesiderati sull'equità di tale opzione sono di fatto mitigati dal recente potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà, che si basano su una misura familiare di capacità reddituali e patrimoniali, e dal previsto avvio dell'assegno unico e universale per i figli.

Il disegno di un sistema di tassazione del reddito personale richiede un coordinamento con altre forme di prelievo. I casi in cui questa necessità è più evidente ri-

guardano la tassazione sulle imprese, quella sui redditi finanziari e quella sul patrimonio.

Il reddito d'impresa, in funzione delle scelte organizzative adottate dall'imprenditore, può essere assoggettato a imposta personale o a imposta societaria. Motivazioni basate su costi di adempimento e complessità organizzative inducono a prospettare differenti trattamenti tributari tra soggetti che svolgono attività d'impresa: la variabile dimensionale può essere utilizzata come indicatore della diversa gradazione degli adempimenti richiesti. Allo stesso tempo, per i soggetti di maggiori dimensioni il coordinamento tra i due prelievi risulta necessario proprio per evitare che differenti trattamenti fiscali distorcano le scelte organizzative, con una inefficiente allocazione delle risorse.

Nel sistema attuale rientrano nell'ambito della tassazione personale i redditi degli imprenditori individuali e dei soci delle società di persone. Sono previsti tre regimi fiscali, con adempimenti di complessità crescente: si passa da adempimenti minimi, per gli imprenditori individuali, a regimi di contabilità semplificata e contabilità ordinaria, con determinazione analitica del reddito e inclusione dello stesso nella base imponibile dell'IRPEF.

Le differenze tra i regimi di contabilità semplificata e ordinaria riflettono differenze organizzative che dovrebbero connotare le imprese per le diverse dimensioni, a prescindere dai vincoli fiscali. Maggiori e più incisive sull'entità del prelievo fiscale sono le differenze tra i contribuenti soggetti al regime forfetario e gli altri: esse possono incentivare l'evasione o condurre a scelte organizzative subottimali per evitare il forte aggravio fiscale derivante dall'uscita dal regime più favorevole.

Sono apprezzabili le semplificazioni previste dal regime forfetario per i soggetti di minori dimensioni, anche per evitare che oneri di *compliance* elevati rappresentino barriere all'entrata sul mercato. Sotto il profilo del prelievo, l'esperienza di altri Paesi europei indica come il reddito di questi soggetti, anche se determinato forfetariamente, possa essere incluso nella base

imponibile dell'imposta progressiva personale, evitando gli effetti di erosione propri del sistema italiano.

La tassazione del reddito d'impresa in IRPEF dei soggetti di maggiori dimensioni dovrebbe poi essere coordinata con quanto previsto dall'imposta sulle società. Andrebbero superate le attuali differenziazioni basate unicamente sulla forma giuridica assunta dall'impresa, in modo da equiparare il trattamento fiscale tra soggetti simili sotto il profilo dimensionale e reddituale, sempre per evitare che scelte organizzative non efficienti siano dettate essenzialmente da motivi fiscali. Andrebbero uniformate sia le regole di determinazione della base imponibile, sia le modalità e le misure del prelievo.

Per quanto riguarda i redditi finanziari, nell'ottica della riforma dell'IRPEF occorre innanzitutto scegliere fra l'attuale sistema di tassazione sostitutiva e l'inclusione nella base imponibile soggetta a tassazione progressiva.

La tassazione progressiva consentirebbe di accrescere la capacità redistributiva del sistema tributario. Tuttavia essa presenta una serie di problemi di non facile soluzione.

In primo luogo, comporterebbe un aumento del costo del capitale per le imprese e maggiori incentivi al trasferimento all'estero dei capitali, sebbene oggi attenuati dai progressi compiuti nello scambio di informazioni. In secondo luogo, renderebbe ancora più rilevanti la questione della doppia imposizione economica dei redditi partecipativi, dovuta al prelievo a livello societario e in capo ai soci, e quella del trattamento da riservare alle plusvalenze, che possono maturare in un arco temporale pluriennale. In assenza di correttivi, assoggettare queste componenti di reddito a tassazione progressiva potrebbe essere molto penalizzante e accentuare l'effetto di *tax deferral*, ossia, il differimento delle vendite per massimizzare il beneficio finanziario derivante dal rinvio della tassazione. Infine, invertire il paradigma adottato fin dall'introduzione dell'IRPEF comporterebbe una revisione completa del sistema di amministrazione di questi pre-

lievi, con costi significativi sia per l'Amministrazione finanziaria sia per gli intermediari e, di riflesso, per gli stessi risparmiatori.

Per tenere conto di tali problemi, razionalizzando l'attuale sistema, si potrebbe considerare la possibilità di realizzare compiutamente il modello di tassazione duale, assoggettando i redditi da investimenti finanziari a un'unica aliquota, allineata a quella prevista per i redditi d'impresa.

Nel panorama internazionale, la tassazione dei redditi finanziari è attualmente informata prevalentemente a modelli che si avvicinano a quello duale, essendo basati su una tassazione proporzionale dei proventi; a differenza dell'Italia, negli altri Paesi sono previste disposizioni per ridurre il prelievo sui contribuenti con redditi più bassi.

Una realizzazione compiuta del modello duale comporterebbe l'applicazione generalizzata della tassazione proporzionale anche ai redditi derivanti da altri impieghi del capitale, già oggi possibile per alcuni redditi da investimenti in immobili.

Oltre al sistema di tassazione, omnicomprensivo o duale, la riforma dovrà affrontare con attenzione anche altre questioni dell'imposizione sui redditi finanziari, relative alla determinazione della base imponibile, al *timing* del prelievo e alla doppia tassazione economica dei redditi partecipativi.

Un tema rilevante che è opportuno discutere nell'ambito di una riforma organica della tassazione riguarda l'imposizione sui patrimoni e la sua interazione con l'imposizione personale sui redditi. La tassazione sui patrimoni è uno strumento che può affiancare l'imposta sui redditi per conseguire i livelli desiderati di progressività del prelievo complessivo, particolarmente nei modelli di tipo duale, e correggere le carenze degli altri prelievi sulla ricchezza, tenendo però conto degli effetti avversi sulla crescita. Si tratta, in ogni caso, di un tema alquanto dibattuto nella letteratura economica, sul quale sono stati avanzati diversi argomenti a favore e contro, che sono riportati nel documento depositato.

Le imposte patrimoniali possono avere natura personale o reale. Sebbene condividano in larga parte vantaggi e svantaggi indicati dalla letteratura, esistono differenze legate all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione. Le prime sono solitamente applicate alla ricchezza netta complessiva della famiglia, con aliquote progressive e fasce di esenzione; le patrimoniali reali colpiscono determinate categorie di beni posseduti dai singoli, con aliquote proporzionali. Le prime, pur preferibili da un punto di vista teorico, incontrano rilevanti difficoltà applicative, legate soprattutto alle possibilità di elusione. Queste difficoltà non si incontrano invece con le patrimoniali reali; queste ultime, pur non tenendo conto della situazione soggettiva degli individui e delle famiglie, presentano il pregio di una relativa semplicità amministrativa. Inoltre, con le patrimoniali reali è possibile anche graduare diversamente il prelievo in funzione della natura del bene tassato, tenendo in considerazione le caratteristiche di mobilità e i rischi di elusione e/o evasione che contraddistinguono le diverse attività e l'eventuale assoggettamento ad altre imposte.

Attualmente in Italia, pur in assenza di un'imposizione di tipo personale sulla ricchezza, esistono diverse forme di prelievo sul patrimonio, non prive di criticità.

Per l'imposta di bollo, l'applicazione in somma fissa per alcune attività e proporzionale per altre può comportare distorsioni nelle scelte di investimento.

Nel caso dell'IMU, la principale criticità risiede nel mancato aggiornamento dei valori catastali, che determinano l'imposta effettiva, ai valori di mercato. In assenza di una revisione delle rendite, l'IMU comporta un trattamento relativamente più favorevole per i proprietari di immobili più vetusti, siti spesso in zone più centrali, con rendite solitamente meno aggiornate, e una penalizzazione per i proprietari di immobili di più recente costruzione, tipicamente siti in zone più periferiche. Infine, l'imposta sugli immobili è caratterizzata in Italia da una anomalia rispetto agli altri Paesi in quanto non si applica alle abitazioni principali.

Attenzione va prestata agli effetti della coesistenza di diverse tipologie di prelievo. Nel sistema italiano l'interazione di imposte patrimoniali e reddituali può determinare un carico tributario complessivo prossimo, se non superiore, a quello che si avrebbe se gli stessi redditi fossero soggetti all'aliquota marginale massima dell'IRPEF. L'applicazione del bollo sulle attività finanziarie implica un prelievo fiscale complessivo sul reddito che aumenta al diminuire dei rendimenti: ai tassi attuali, anche senza considerare l'inflazione, può arrivare a livelli superiori all'aliquota marginale dell'IRPEF del 43 per cento. Livelli elevati di prelievo si hanno anche nel caso degli immobili locati, dato che l'IMU si somma all'imposizione sostitutiva mediante cedolare secca o a quella progressiva sui redditi.

I prelievi di carattere reale sono presenti in tutti i maggiori Paesi europei per gli immobili e di norma riguardano anche l'abitazione principale; viceversa, a differenza dell'Italia nessun Paese applica imposte patrimoniali di tipo reale sulla ricchezza finanziaria, anche se il Belgio ne ha annunciato l'introduzione lo scorso mese di novembre.

Le difficoltà amministrative e un'ampia possibilità di evasione ed elusione hanno nel tempo portato all'abrogazione dell'imposta patrimoniale personale in molti Paesi europei soprattutto a fronte di un gettito molto contenuto. I Paesi che l'hanno mantenuta hanno tenuto conto di considerazioni più generali sul *tax mix* ritenuto più adatto al proprio contesto economico. Attualmente solo Norvegia, Spagna e Svizzera applicano imposte patrimoniali personali.

Nell'analisi condotta finora ho evidenziato i principali aspetti da considerare per una riforma organica dell'IRPEF: la struttura del tributo, agendo sugli elementi che determinano aliquote marginali erratiche e sulle criticità dovute all'erosione; la ripartizione delle finalità tra l'IRPEF e gli altri strumenti presenti nel sistema di *tax and benefit*. Infine, qualunque sia il modello di tassazione prescelto, occorre tenere conto dell'interazione tra l'imposta personale e altri prelievi su reddito d'impresa, redditi finanziari e patrimonio, considerando gli

effetti sul costo del capitale e sulla progressività complessiva del sistema, nonché gli impatti delle scelte sugli oneri di *compliance*.

Una revisione del sistema fiscale deve contribuire alla ripresa dell'economia italiana. Come la Banca d'Italia ha più volte sostenuto, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e di altri organismi internazionali, è necessario ridurre il carico fiscale sui fattori produttivi per incentivare l'offerta di lavoro e gli investimenti, favorendo così la crescita. A tal fine, va valutata una diversa ripartizione del prelievo tra le basi imponibili, senza aumentare la pressione fiscale complessiva.

Anche se negli ultimi anni diversi interventi hanno concorso a diminuire il livello dell'imposizione, l'Italia, nel confronto internazionale, si caratterizza ancora per l'alta incidenza del carico fiscale sul capitale e soprattutto sul lavoro.

Dati i vincoli di bilancio, a parità di spesa pubblica, ulteriori riduzioni del prelievo sul lavoro potrebbero essere finanziate attraverso un maggiore carico fiscale sui consumi e sulla ricchezza, considerato meno dannoso per la crescita.

Il confronto internazionale mostra come il livello di prelievo effettivo sui consumi in Italia sia tra i più bassi in Europa, anche per il limitato apporto dell'IVA.

Su di esso influisce l'elevato *compliance gap* dell'IVA, ma anche l'erosione dell'imposta, il cosiddetto *policy gap*, dovuta ad una struttura del tributo caratterizzata da esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte. Entrambe le componenti risultano per l'Italia superiori alla media dell'area dell'euro.

Una ricomposizione del prelievo dai redditi da lavoro ai consumi potrebbe essere ottenuta, oltre che con un rafforzamento degli strumenti di contrasto all'evasione dell'IVA, riducendo l'erosione dell'imposta. Un intervento sul *policy gap*, a fronte di possibili vantaggi sul piano dell'efficienza, può comportare effetti distributivi avversi, visto il profilo regressivo dell'IVA rispetto al reddito. Questi effetti potrebbero essere contenuti rivedendo appropriatamente la struttura delle aliquote e l'allocazione di

beni e servizi tra le stesse. Nel valutare la portata di tali effetti, va comunque considerato anche il potenziamento del sistema dei trasferimenti sociali a favore delle famiglie appartenenti ai decili di reddito più bassi, avviato in anni recenti prima con il Reddito di inclusione e poi con il Reddito di cittadinanza.

Ad ogni modo, qualsivoglia ipotesi di riforma dell'IVA dovrà tenere conto dei vincoli comunitari, per non incorrere in procedure di infrazione e generare incertezza per gli operatori economici.

Oltre che con il maggiore prelievo sui consumi o in combinazione con esso, una riduzione del carico fiscale sul lavoro potrebbe essere attuata con un aumento dell'imposizione sulla ricchezza. In tale ambito, si potrebbero rivedere le attuali imposte reali sulla ricchezza immobiliare e finanziaria. Qualunque intervento in questa direzione dovrebbe tenere conto del diverso impatto di queste forme di tassazione sulla crescita.

La letteratura economica riconosce nella tassazione dei patrimoni immobiliari una forma di prelievo poco distorsiva. Sebbene in linea con la media europea, il livello della tassazione sugli immobili in Italia è inferiore a quello di Paesi comparabili per dimensioni e struttura economica.

Dati i vincoli del nostro bilancio pubblico, un maggiore prelievo sul possesso di immobili per finanziare un minor carico sui fattori produttivi potrebbe rappresentare un'opzione di riforma favorevole alla crescita. Alcune recenti simulazioni mostrano come sia possibile disegnare interventi congiunti di riduzione delle imposte sul lavoro e di revisione della tassazione immobiliare, che nel loro insieme consentano di ottenere contestualmente un impatto economico positivo ed effetti redistributivi non avversi.

Più marcate potrebbero essere le distorsioni, in termini di rischi di evasione e di effetti sulla crescita, di un aumento della tassazione sulla ricchezza finanziaria, soprattutto per i possibili riflessi negativi sul costo del capitale delle imprese.

Come ricordato in apertura dell'audizione, una riforma organica dell'IRPEF e di

altre imposte dovrebbe avere, tra i suoi obiettivi, la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo; inoltre, una volta realizzata, la riforma andrebbe preservata dal rischio di nuove destrutturazioni. Affinché ciò avvenga, la riforma dovrebbe essere accompagnata da interventi su altri aspetti del sistema fiscale, che lo rendano più trasparente, più stabile e certo e quindi più prevedibile e semplice per il contribuente.

Fra gli interventi possibili, tre sembrano prioritari: uno « a monte » delle norme, con una disciplina più stringente sulla produzione legislativa; e due « a valle » delle stesse, ossia il riordino delle disposizioni esistenti in testi unici e una riforma della giustizia tributaria.

Già nel 1950 Cesare Cossani lamentava l'impossibilità di razionalizzare il sistema, sottolineando come la continua ed estemporanea produzione di norme tra loro poco o nulla coordinate conducesse a un sistema di difficile comprensione anche per esperti della materia. Il rilievo sembra ancora di attualità: con l'eccezione dei decreti legislativi redatti in base a leggi delega, il resto della produzione normativa è ormai da tempo affidata a decreti-legge emanati durante tutto l'anno e alla sessione di bilancio di fine anno. Si tratta di strumenti legislativi caratterizzati da tempi di approvazione e discussione ristretti e quindi inevitabilmente insufficienti per la formulazione di testi completi e chiari. Il risultato di queste modalità di legiferare è la stratificazione di circa un migliaio di fonti primarie e secondarie, a cui si aggiungono circolari e istruzioni applicative.

La nostra Costituzione contiene un limite alla legislazione tributaria ed è l'esclusione da referendum delle questioni tributarie. A livello di norme ordinarie vi è poi l'articolo 4 dello Statuto del contribuente, che vieta di usare il decreto-legge per istituire nuovi tributi o per estendere tributi esistenti ad altri soggetti passivi. Tale divieto potrebbe essere esteso a tutti i casi in cui risulti opportuna e necessaria una più approfondita elaborazione e discussione delle proposte di modifica del sistema. Il tutto avendo sempre presente

l'opportunità — da tempo e da molti affermata — di elevare alcuni principi generali dello Statuto al rango di normativa costituzionale.

La qualità della legislazione tributaria presenta profili di criticità non solo in relazione alla produzione delle norme, ma anche per il loro stato attuale.

Il consolidamento, vale a dire il mero riordino in testi unici compilativi delle norme esistenti, senza modifiche sostanziali, avrebbe un effetto positivo in termini di certezza e chiarezza; esso potrebbe fornire anche indicazioni per la riforma del sistema, mettendo in evidenza incoerenze e duplicazioni di regole e istituti e ponendo le basi per una razionalizzazione delle disposizioni esistenti. La codificazione permetterebbe la revisione sostanziale delle norme e la creazione di un sistema come quello ipotizzato in sede costituente.

L'assetto attuale della giustizia tributaria risale alla riforma del 1992. Tale riforma ha, tra l'altro, confermato la scelta di affidare la giurisdizione sulle liti fiscali ad organi specializzati — le Commissioni tributarie provinciali e regionali — e definito l'articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio.

I giudici tributari sono nominati sulla base di una selezione che avviene per titoli e non per pubblico concorso; sono previsti anche giudici non togati, che provengono dai ruoli degli enti pubblici o sono appartenenti in prevalenza alle professioni giuridico-economiche.

Obiettivo della disciplina in materia di giustizia tributaria è anche filtrare le liti prima che arrivino dinanzi alle Corti. I Paesi di *civil law* affidano tale funzione a istituti deflattivi. Gli interventi normativi degli ultimi anni hanno potenziato questa capacità di filtro, con percorsi di risoluzione cooperativa delle controversie: in quest'ambito, l'innovazione di maggiore impatto è stata l'introduzione del reclamo-mediazione obbligatorio.

Anche grazie al contributo degli strumenti deflattivi, nell'ultimo decennio il numero dei giudizi pendenti dinanzi le Commissioni tributarie provinciali e regionali è progressivamente diminuito (da circa

700.000 nel 2010 a 335.000 nel 2019). Nello stesso periodo, il numero delle pendenze dinanzi la Cassazione è invece aumentato, come anche la durata media dei giudizi, attestatasi nel 2019 a circa 4 anni, che vanno ad aggiungersi ai 4 anni circa di durata media complessiva dei giudizi di merito nei gradi precedenti.

Il modello esistente non sembra del tutto adeguato all'importanza che la giustizia tributaria ha per il funzionamento del sistema economico, oltre che fiscale, e all'evoluzione dell'ordinamento tributario verso regole di *compliance* sempre più imperniate sulla collaborazione e sulla parità tra fisco e contribuente. Esso può generare incertezza sull'applicazione delle regole fiscali, riducendo la propensione agli investimenti delle imprese e condizionandone le scelte di localizzazione in Italia. Nel quadro di una possibile riforma della giustizia tributaria italiana, alcuni tratti del modello attuale non presentano criticità, come ad esempio, la giurisdizione delle Commissioni tributarie, quali organi dedicati, per la natura di « massa » e l'elevata specializzazione tecnica del contenzioso tributario; altri aspetti dovrebbero invece essere oggetto di riflessione: tra questi, l'organico e i processi di selezione dei giudici.

PRESIDENTE. Grazie dottor Ricotti per la relazione che, come lei ricordava, contiene anche altri approfondimenti, appendici e informazioni quantitative che sono sempre preziose, soprattutto quando svolte dalla Banca d'Italia. Come forse ricordavo, la relazione è sin da stamattina disponibile ai colleghi nell'applicazione GeoCamera.

Invito i colleghi che intendono formulare quesiti od osservazioni a prenotarsi e a contenere, se possibile, il loro intervento in qualche minuto, in modo da consentire non solo a tutti i colleghi di poter effettuare affermazioni, domande, suggerimenti e commenti, ma anche al dottor Ricotti poi di poter intervenire in replica.

GIANNI PITTELLA. Grazie per la relazione che abbiamo ascoltato con grande interesse. Ho tre domande, ma sarò telegrafico. Prima: ritiene che alla riforma del-

l'IRPEF debba accompagnarsi anche lo spostamento di una parte di tassazione dalle imposte dirette a quelle indirette? Seconda domanda: riterrebbe utile un sistema di detrazioni più ampio per incentivare la fedeltà fiscale? Infine: come valuta o come valuterebbe la ripartizione del carico fiscale su base familiare e non su base delle singole persone fisiche?

ANDREA DE BERTOLDI. Ringrazio anch'io il dottor Ricotti per la sua collaborazione, che ci riserviamo sicuramente di approfondire nelle prossime ore. In questa fase mi limiterei a due considerazioni sull'impianto e sull'analisi complessiva del sistema fiscale. Quello che voglio chiedere al capo Servizio è se non ritiene che, al di là del meccanismo di tassazione e della modifica delle aliquote, la semplificazione sia forse uno dei temi principali del sistema fiscale italiano e quindi uno degli obiettivi da perseguire.

Io parlo da commercialista, anche con riferimento ai problemi che i colleghi della Consulta dei parlamentari commercialisti hanno più volte sottolineato. Tutti noi ci troviamo quotidianamente di fronte al problema dell'interpretazione delle norme fiscali. Io direi che, per quanto mi riguarda, uno dei primi aspetti che dovremmo porci sia quello della semplificazione, che vuol dire anche certezza del diritto, non solo per i professionisti come noi, ma soprattutto per gli imprenditori che, magari anche dall'estero, vogliono investire nel nostro Paese e che oggi si trovano a cozzare contro un coacervo di norme spesso non determinabili con certezza.

Le rivolgo un'altra domanda che comunque è collegata alla precedente: non ritiene, dottor Ricotti, che forse si debba andare nella direzione di un rinnovato protagonismo del Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze dedicato alla materia fiscale? In questi ultimi quindici o venti anni l'Agenzia delle entrate, secondo me, ha esorbitato dal proprio ruolo e spesso è diventata la vera fonte interpretativa delle norme tributarie, mentre questo compito dovrebbe essere a mio giudizio ricollocato nell'ambito del dedicato Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per concludere, il terzo aspetto. Nell'ambito della tassazione patrimoniale, che lei ha toccato, io penso ad esempio a un tema che mi è caro da tempo, quello del superbollo. Le domando: non ritiene che questa tassazione in realtà poi si rifletta in modo negativo sulle casse dello Stato? Perché ovviamente quanto più si vanno a tassare i patrimoni tanto più si disincentivano gli investimenti delle ricchezze. È un aspetto sul quale mi piacerebbe sentire anche il suo parere.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Grazie al dottor Ricotti. Tre questioni velocissime. La prima. Lei giustamente ha sollevato la problematica relativa al *gap* IRPEF sul lavoro autonomo e in qualche modo ha evidenziato la problematicità della tassazione sostitutiva e della riduzione della relativa base imponibile.

Su questo vorrei capire quale sviluppo secondo lei, all'interno di una riforma organica dell'IRPEF, potrebbe essere centrato e perseguito per evitare quell'effetto, che lei ci ha ribadito, delle scelte subdimensionali da parte dei lavoratori autonomi, arrivando a un superamento delle attuali forme di *flat tax*, che creano questo problema, ma che comunque contenga un'agevolazione rispetto a determinate categorie di lavoratori autonomi.

L'altra questione molto interessante che lei ci poneva era quella delle *tax expenditures*. Lei ha sorvolato, non è entrato nel merito di una riforma organica; ha individuato alcuni sconti fiscali prioritari. Però vorrei che anche qui facesse un ulteriore approfondimento e ci dicesse, all'interno di una riforma degli sconti fiscali, quale dovrebbe essere un indirizzo maggiormente perseguibile rispetto ad altri.

In ultimo, sulla tassazione dei redditi finanziari, lei ha parlato di esperienze straniere legate a una tassazione più bassa nei confronti dei redditi più bassi. Volevo capire come perseguire — mi sembra un poco complicata anche questa fattispecie — una riforma della tassazione dei redditi finanziari, che lei ci ha detto essere particolarmente critica. Mi fermo qui, anche se sarebbe interessante sviluppare il tema dell'imposizione patrimoniale, ma credo che

da questo punto di vista dovremmo avere qualche elemento in più.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Io avrei soltanto una domanda su un passaggio della relazione relativo all'effetto regressivo — quindi sull'esclusione della progressività IRPEF — del regime forfettario, quello che conosciamo e che si applica al di sotto dei 65.000 euro.

In un passaggio lei dice che la differenza, rispetto a un regime ordinario, sarebbe pari a circa sei punti percentuali. Questo corrisponderebbe in qualche modo all'erosione della base imponibile in caso di assoggettamento al regime forfettario; però nel passaggio immediatamente successivo è scritto: «Esso è più che compensato dall'esclusione dalla base imponibile di altre componenti del reddito lordo». Tutti pensiamo alla deducibilità, ad esempio, dei contributi obbligatori per i lavoratori autonomi, ma le chiedo conferma. A me in realtà sembra che in questo passaggio si dica l'esatto contrario di quello che dovrebbe essere il significato del paragrafo precedente. Si parla di erosione della base imponibile IRPEF, però in questo caso si dice che in realtà l'erosione del regime forfettario è più che compensata dall'esclusione di alcuni oneri deducibili. Quindi, di fatto, non c'è più erosione.

Io faccio il commercialista di professione, oltre a essere parlamentare, e la sensazione era che in realtà il regime forfettario non era sempre economicamente conveniente, ma comunque lo si sceglieva perché si preferiva magari pagare anche un po' di più ma avere maggiore semplificazione. Non crede che in questo caso il regime forfettario vada escluso dalle considerazioni relative ai regimi che causano l'erosione della base imponibile e un regime di questo tipo sia da privilegiare per i contribuenti e i lavoratori autonomi con un basso fatturato? Questo proprio perché non c'è nessuna erosione ma si semplifica la vita, perché comunque la burocrazia fiscale è il problema principale per questo tipo di contribuenti.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). La ringrazio per il suo

intervento. Io credo che la soluzione alla grande evasione ed elusione d'imposta sia da ricercare in due direzioni.

La prima è la semplificazione fiscale e contabile — direi anche burocratica — e poi la diminuzione delle imposte. Il regime di *flat tax* da 65.000 euro ha sostanzialmente inciso sull'emersione del sommerso, perché quando è stato avviato nel 2018 — anche se era un'estensione di un regime già esistente e che addirittura risale ai tempi di quella che viene chiamata la Visentini-ter, quindi nel 1985 — il Ministero dell'economia e delle finanze, la Ragioneria generale dello Stato e tutti gli studiosi dicevano che bisognasse coprire il mancato gettito, perché si introduceva una riduzione di imposte, soprattutto per quelli che iniziano l'attività, posto che i redditi dei primi cinque anni sono tassati al 5 per cento. In realtà si è visto che c'è stata un'enorme adesione a questo regime, c'è stata un'enorme emersione del sommerso e non solo perché l'aliquota è inferiore — come lei ha evidenziato: i sei punti, eccetera — ma perché c'è una forte semplificazione. Sostanzialmente non è neanche necessario il commercialista — e io faccio il commercialista — si fa solo la dichiarazione dei redditi, una volta l'anno, non ci sono problemi di IVA, eccetera.

Ciò è assolutamente in linea con un concetto, che per me è chiarissimo — facendo anche il commercialista da una trentina d'anni — e cioè che in primo luogo la riforma IRPEF deve semplificare se vuol far emergere la materia imponibile e dall'altro lato deve diminuire l'imposta. Ma siccome il bilancio dello Stato è quello che è, siccome sappiamo che i soldi del *Recovery Fund* non sono utilizzabili per la diminuzione delle imposte, è chiaro che la semplificazione è la prima via maestra. Questo non si sposa con quello che lei ha detto, e anche il collega ha evidenziato una contraddizione nella vostra relazione. Io sono convinto che invece bisogna andare verso una fortissima semplificazione e anche una fortissima forfettizzazione.

Per ciò che riguarda invece gli aspetti tra imposte reddituali e patrimoniali, io ritengo sinceramente che 20 miliardi di euro di imposta patrimoniale sulla casa

siano non solo sufficienti, ma eccessivi. Le devo dire con sincerità che su quel tipo di imposta, l'IMU, o la nuova IMU – fusione di IMU e TASI – bisogna incidere fortemente, perché ci sono delle situazioni che sono assolutamente ingiuste. Io penso per esempio ai fabbricati occupati su cui si paga l'IMU, ai fabbricati inagibili o ai fabbricati sfitti temporaneamente che dovrebbero in qualche modo essere agevolati, soprattutto in una situazione come quella attuale nella quale le possibilità di incremento dei fabbricati sfitti sono altissime. La mia domanda è sostanzialmente: abbiamo chiaro qual è il livello di tassazione patrimoniale già esistente in Italia? Noi della Lega avevamo nel nostro progetto di fusione IMU-TASI anche la riduzione dell'IMU in generale e in particolare su quei tre casi che ho segnalato: immobili occupati – essendo assolutamente ingiusto pagare l'IMU su un fabbricato che è occupato da terze persone e su cui non si ha la possibilità di intervenire – immobili inagibili, perché non sono utilizzabili, e immobili sfitti.

DAVIDE ZANICHELLI (*intervento da remoto*). Semplicemente una questione. Mi sta particolarmente a cuore un fenomeno che nel 2020 è cresciuto, vale a dire l'incremento del risparmio privato, derivante per lo più da redditi da lavoro, che si è accumulato sui conti correnti. Da questo punto di vista ci potrebbe anche essere una possibilità di incremento delle forme di investimento e di previdenza complementare. In questo caso, dal suo punto di vista, sono forme che possono essere incentivate o sono sostanzialmente adeguate, nella situazione attuale, alla domanda e anche agli eventuali interventi che ci possono essere riguardo all'imposizione e quindi anche a una promozione fiscale che potrebbe riguardare questo settore?

RAFFAELE TRANO (*intervento da remoto*). Ho letto la documentazione depositata dalla Banca d'Italia e innanzitutto vi ringrazio per questa audizione, perché abbiamo aperto veramente bene l'indagine conoscitiva. Dopodiché, uno dei problemi

annosi, riguardanti proprio il sistema tributario nella sua generalità, è ovviamente l'evasione, che ha delle cifre da capogiro. Nella documentazione leggo che uno dei problemi è proprio quello dell'impianto sanzionatorio poco efficace. Io su questo vorrei dissentire, perché in realtà l'impianto sanzionatorio funziona bene. Il problema sta a valle, nel senso che poi quando si irrogano le sanzioni, queste non si riescono a incassare; si veda la voce « magazzino dei crediti fiscali », che è arrivato a una cifra abnorme. Questo è il primo punto.

Per quanto riguarda l'erosione della base imponibile, arriviamo alla rivisitazione delle *tax expenditures*. Negli anni ce ne sono state di ogni ordine e tipo. È vero che queste vanno a erodere la base imponibile, ma è anche vero che ci consentono di fare politica fiscale. Ammesso che non abbiamo più la politica monetaria sotto controllo, almeno questa negli anni è stata incentivata e ovviamente va riassetata e riordinata, perché ormai c'è una giungla di *tax expenditures* che devono essere, a mio avviso, rivisitate.

Un altro dei problemi annosi e forse, a mio avviso, il più grave di tutti riguarda le modifiche che si sono avute negli anni a tre strumenti normativi importanti, come il Testo unico delle imposte sui redditi – TUIR, come il decreto del Presidente della Repubblica sull'IVA e quello sull'accertamento, che, a 50 anni esatti dalla riforma del 1971, avranno subito, credo, un migliaio di variazioni e di modifiche. Questa giungla così complessa che si è creata in questi cinquant'anni ha prodotto uno smarrimento non soltanto per il contribuente, ma anche per i commercialisti e i ragionieri, che hanno dovuto barcamenarsi all'interno di tutte queste norme, per poi arrivare a uno strumento semplice, quale quello della *flat tax*, che – indipendentemente dal fatto che si realizzi o meno una giustizia fiscale – comunque è uno strumento che ha avuto un notevole successo proprio per la semplificazione, rispetto all'astrusità che permea tutto l'ordinamento tributario. Pertanto io credo che, anche alla luce delle vostre considerazioni, ci debba essere un lavoro proficuo anche per il

riordino di tutte le normative che ci sono oggi nel nostro ordinamento.

Arriverei al quesito, su cui vorrei conoscere la posizione di Banca d'Italia. Noi abbiamo incardinato in Commissione Finanze una proposta di legge sui certificati di credito fiscale, che sostanzialmente è un utilizzo dei crediti come circolante, una quasi moneta fiscale. Vorrei sapere che tipo di posizione avete voi della Banca d'Italia, se lo ritenete uno strumento opportuno e idoneo oppure se sia completamente da cassare.

ALBERTO BAGNAI (*intervento da remoto*). Ringrazio anch'io il dottor Ricotti per l'interessantissima ed esauriente relazione, che ha anche un po' esondato rispetto all'obiettivo specifico che ci eravamo dati. In questo momento però mi sentirei di fare una sottolineatura, politica naturalmente, data la sede e anche data la natura, non solo tecnica, della relazione, che conteneva anche indicazioni di *policy*. Io devo dire che ritengo che dietro la costante sottolineatura dello spostamento del carico fiscale dal lavoro al capitale, che è una cosa che detta così può suonare bene anche alle orecchie di sinistra, si nasconda in realtà qualcos'altro, cioè un'aggressione a dei principi che sono tutelati anche dalla nostra Costituzione, come quello della piccola proprietà e in particolare della piccola proprietà immobiliare, che in Italia è molto penalizzata.

Vorrei aggiungere a questo proposito che la proprietà immobiliare, il fatto di avere — perdonatemi se banalizzo — un tetto sopra la testa e anche il fatto di avere una famiglia — ma qui ci allargheremo alle competenze di altre Commissioni — ha dimostrato di essere, secondo me, un fattore importante di resilienza, come oggi si suol dire, della nostra società di fronte a *shock* per esempio come quello che tutt'ora stiamo vivendo, per tanti motivi. Esiste anche un'importante letteratura scientifica sulle relazioni tra lo *housing* e il livello di *welfare*. Questa era la sottolineatura che mi sentivo di fare. Quindi attenzione a non trasformare questo spostamento in una penalizzazione della proprietà privata e in una penalizzazione della proprietà immobi-

liare, la quale ha dimostrato nei fatti e nella letteratura scientifica di essere un importante fattore di resilienza sociale.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica*. Anch'io voglio ringraziare l'autorevole esponente di Banca d'Italia, il dottor Ricotti, perché la relazione che ci ha sottoposto, che ci ha fatto anche ascoltare — se fossimo in ambiente medico, direi che è una relazione ad alto tasso di consapevolezza clinica — non ha esaminato soltanto il segmento, ma ha tenuto la visione d'insieme. È per questo che lo ringrazio con una rafforzata motivazione.

Io voglio fare una domanda che si presenta duale, dottore. Noi abbiamo nei fatti concordato, avviando questa indagine ambiziosa, che dobbiamo riformare questo istituto, l'istituto dell'IRPEF, che ha festeggiato numerosi compleanni. Siamo quasi a 50 anni di vita. Noi sappiamo anche che ogni riforma ha dei costi, ormai siamo diventati adulti e sappiamo che nove volte su dieci le riforme costano; non esistono quelle che non costano.

Per quanto riguarda il costo, noi abbiamo visto tratteggiato, nella sua relazione — che abbiamo potuto leggere ed ascoltare — che lei propone nei fatti di operare sul fronte del riordino delle cosiddette spese fiscali. Sulle spese fiscali esiste un gruppo di lavoro a densità tecnica che sta cercando di fare ordine, la Commissione per le spese fiscali. Dal suo punto di vista, ci direbbe quali sono le spese fiscali che possono risultare funzionali a questo lancio della riforma dell'IRPEF? Io per esempio teorizzo che un limite della grande massa di spese fiscali che abbiamo ereditato è che sono senza tempo. Invece una spesa fiscale intelligente, corretta, quasi capace di ridurre, è la spesa fiscale concepita per il riordino del nostro patrimonio abitativo con funzionalità di risparmio energetico e di resistenza sismica a tempo, misure a tempo, anche per dare luogo a un impatto davvero capace di creare.

Riguardo alla seconda questione che le voglio sottoporre, io concordo con un nostro collega autorevolissimo, che purtroppo non si vede sempre, il collega senatore

Renzo Piano, quando lui immagina l'Europa come una sola città. Prima o poi accadrà che l'Europa diventerà una sola città, adesso vedremo se con l'idea dei confinisti europeisti o con l'idea dei non confinisti. Io penso che quando accadrà che l'Europa davvero sarà una sola città, dovremo ragionare sullo spazio fiscale unico europeo. Lei come la vede? Adesso tolgo l'ironia dell'immediatezza di una città unica europea, ma lei come la vedrebbe, su questo fronte delle riforme di cui ha bisogno il nostro Stato membro, se si accelerasse sul fronte dello spazio unico fiscale europeo?

C'è un'ultima questione che davvero mi interessa, perché non dimentico di essere stato un decisore locale territoriale per tanto tempo: l'interoperatività dei dati tra i sistemi locali fiscali e il sistema centrale.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre richieste di intervento rivolgo anch'io alcune brevissime domande al dottor Ricotti prima di cederli la parola per la replica.

La prima questione: sono disponibili delle stime da parte di Banca d'Italia dei diversi moltiplicatori associati ai diversi strumenti fiscali? Più volte nel suo intervento sono ripetute le diverse opzioni fra strumento di tassazione sul lavoro, sul capitale, a sua volta distinto anche sul capitale immobiliare o sul consumo, eccetera. Mi chiedevo se ci possa fornire, eventualmente anche in un secondo momento, delle stime aggiornate, anche col vostro modello di microsimulazione, sui moltiplicatori associati a ciascuno strumento fiscale, o meglio, a ciascun tipo di tassazione sui fattori produttivi, sul consumo o sulla ricchezza immobiliare, ovviamente per valutare l'impatto sul PIL delle azioni su ciascuno strumento.

La seconda questione è legata alla terza. Mi interessava una sua valutazione. Lei ha accennato prima ad alcuni di questi aspetti, ma mi interessava sapere qualcosa di più sull'imposta negativa, ad esempio. Lei l'ha accennata, ma solo quando stava prefigurando un sistema in cui l'assistenza alla povertà sta fuori dal sistema IRPEF e sta nel sistema dei trasferimenti diretti. Lei diceva, se non ricordo male: « in assenza di imposta negativa ». A me invece interessava

sapere che valutazione date di un sistema in cui invece all'interno della struttura dell'IRPEF, tramite appunto lo strumento dell'imposta negativa, ci si possa occupare anche della questione della povertà.

Legata a questa questione vi è una mia curiosità relativa al possibile passaggio dall'attuale sistema di *no tax area* — in cui con un euro sopra la soglia, che se non ricordo male è una soglia implicita determinata dalle deduzioni e sta intorno agli 8.143 euro, l'intero reddito viene sottoposto a tassazione, che è il sistema che abbiamo adesso — a un sistema di minimo esente o di *personal allowance*, come vige nel sistema inglese.

Il penultimo punto riguarda l'IVA. Io ho letto qualche settimana fa — non vorrei sbagliare, non ricordo se fosse un autore di Banca d'Italia o meno, forse era del Fondo monetario internazionale — una stima econometrica piuttosto robusta riguardante l'attenuazione degli effetti regressivi dell'IVA derivante da un passaggio a un sistema a due aliquote. Più in generale la mia domanda è: quanto potente è l'idea che la riduzione delle aliquote IVA — al limite anche a una singola aliquota, ma ripeto, quel *paper*, che non trovo più, invece si riferiva a una riduzione dalle attuali quattro aliquote, al 4, 5, 10 e 22 per cento, a un sistema a due aliquote — abbia effetti anche in termini di maggior funzionalità del sistema e addirittura di attenuazione dell'impatto regressivo.

Infine l'ultima domanda — non voglio ovviamente trascinarla nel dibattito politico. Negli ultimi mesi abbiamo sentito da più parti la tensione verso l'utilizzo del cosiddetto sistema ad aliquota continua, sistema vigente in Germania, inteso, nelle intenzioni di qualcuno, come unico strumento per arrivare a un sistema fiscale realmente progressivo. A me interessava capire la sua valutazione sugli effetti di un sistema del genere, anche dal punto di vista della trasparenza e della linearità del sistema tributario, e comunque se sia necessariamente lo strumento più adatto e/o migliore per raggiungere l'obiettivo di progressività.

Io la ringrazio e le cedo la parola per la replica.

GIACOMO RICOTTI, *capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia (intervento da remoto)*. Io vorrei ringraziare tutti per l'interesse dimostrato, senatori e deputati. Dato il poco tempo ormai rimasto a disposizione e le molte domande che mi sono state rivolte, provo a dare delle risposte trasversali, riservandomi, su alcuni aspetti più puntuali, di inviare anche ulteriori approfondimenti, come richiesto anche dal presidente Marattin.

Partirei proprio dall'ultima domanda. Mi si chiedeva se è preferibile un sistema a scaglioni o un sistema a progressività continua, cosiddetto alla tedesca. È ovviamente un problema politico, come diceva lei. Da un punto di vista tecnico, secondo me, quello che va mantenuto sempre come primo obiettivo è la necessità di evitare che qualunque sia il sistema adottato ci siano delle aliquote marginali erratiche come accade attualmente, ciò può essere ottenuto in entrambi i sistemi. Ovviamente nel caso di un sistema a scaglioni bisogna rivedere gli istituti esistenti, quelli relativi alle detrazioni, soprattutto per quanto riguarda le detrazioni decrescenti, e ai trasferimenti. Nel sistema alla tedesca c'è una progressività continua, quindi non ci sono salti nelle aliquote marginali, come in un sistema a scaglioni, ma va sempre coordinato con tutto il sistema di trasferimenti ed eventualmente, se esistono, con le detrazioni.

È un problema. Un'analisi può essere fatta sotto il profilo della trasparenza dei due. Non è detto che uno sia necessariamente più trasparente dell'altro. Di certo un sistema a scaglioni ha dei riferimenti più semplici e più immediati riferiti appunto alle aliquote marginali di ogni scaglione. Alla fine però quello che vorrei sottolineare è che molto dipende da come nella pratica viene implementato ogni sistema. Dire *ex ante* se uno sia meglio dell'altro è abbastanza proditorio. Bisognerebbe vedere prima come viene effettivamente applicato.

Provo a dare una risposta trasversale a uno degli elementi che è stato forse più

sollevato: la semplificazione. Nella relazione ho cercato di sottolineare più volte che il problema della semplificazione è uno dei problemi principali da affrontare. Non è tanto un problema, quanto deve essere proprio un obiettivo della riforma. È fondamentale semplificare e razionalizzare tutto il sistema normativo. Nell'ultima parte della relazione ho cercato di sottolineare anche come questo si possa fare attraverso interventi sull'insieme delle norme, con una codificazione e con un riordino di tutto l'apparato, e come soprattutto si debba evitare che l'effetto positivo di un processo di semplificazione, che venga attuato sperabilmente con la riforma, poi sia rapidamente ridotto da interventi successivi. Quindi bisognerebbe intervenire anche sulla procedura di approvazione delle norme.

Da questo punto di vista la semplificazione in generale deve essere appunto uno degli obiettivi della riforma. Nel particolare la semplificazione per i piccoli — e qui parlo soprattutto delle imprese di piccole dimensioni e dei lavoratori autonomi — è un tratto assolutamente da perseguire, perché una mancanza di semplificazione può comportare una barriera all'entrata nel mercato di questi soggetti; quindi una semplificazione — che può essere dal lato degli adempimenti contabili, dal lato degli adempimenti nella determinazione del reddito e dal lato soprattutto dell'IVA — è da perseguire.

Ricordo che nel confronto internazionale, nei Paesi maggiori — quelli con cui ha più significato effettuare una comparazione con l'Italia — queste forme di semplificazione dal lato IVA e dal lato contabile sono diffuse, anche a livelli di reddito piuttosto alti. Da questo punto di vista direi che è una cosa assolutamente condivisibile.

Ritorno alle singole domande. Il sistema di detrazioni. Per quanto riguarda le *tax expenditures* i dati che noi abbiamo citato vengono proprio dalla relazione che ogni anno fa la Commissione per le spese fiscali a cui si riferiva il presidente D'Alfonso, che è quella che poi è allegata alla legge di bilancio. Quello che ci premeva individuare e sottolineare è che il grosso delle *tax expenditures* in termini quantitativi, quindi

di spesa che comporta l'applicazione di queste agevolazioni, è concentrato in poche voci, che sono voci che fanno riferimento a politiche consolidate di incentivo. Ovviamente la scelta se aumentarle — in tal caso poi andranno trovati i mezzi per compensare i maggiori costi — oppure ridurle è una scelta prettamente politica, perché indica quali dei diversi incentivi la politica in un certo momento storico preferisce rispetto a tutto il contesto del sistema tributario. Va posta attenzione a eventuali effetti regressivi o redistributivi che queste potrebbero avere, concentrandosi in alcuni decili di reddito piuttosto che in altri.

Per quanto riguarda le prime domande che erano state formulate, mi era stato chiesto se c'è la possibilità, nella riforma IRPEF, di spostare la tassazione dalle imposte dirette a quelle indirette. Sì, è una delle possibilità che abbiamo indicato. Quello che volevo sottolineare in questo senso è che quello che può aiutare la crescita è passare da imposte che, secondo quello che la letteratura indica, sono più nocive — *detrimental* in inglese — per la crescita a quelle meno nocive, quindi cercare di ridurre il prelievo sul capitale del lavoro spostandolo su altre forme di prelievo, che possono essere il consumo o la ricchezza.

Ovviamente da questo punto di vista non c'è nessun indirizzo verso particolari tipologie di tassazione. Anche qui la scelta deve essere politica. Da un punto di vista tecnico, con particolare riferimento alla ricchezza immobiliare, il problema che noi vediamo e solleviamo è quello della riforma del catasto. Andrebbero rivisti i valori del catasto anche per evitare effetti iniqui da un punto di vista distributivo che ha la tassazione attuale, a seconda dell'età e della posizione, e quindi di quando sono stati attribuiti questi valori.

Per quanto riguarda l'individuazione dell'unità impositiva a livello individuale o familiare, nella relazione facevo riferimento a un problema essenziale del sistema dell'unità impositiva familiare. Da un punto di vista della tassazione dei redditi, passare all'unità impositiva familiare potrebbe comportare problemi per quanto riguarda i disincentivi all'offerta di lavoro

del cosiddetto *second income earner*, cioè di chi ha il reddito inferiore nella coppia. Da un altro punto di vista, per i trasferimenti, per il contrasto della povertà e *in primis* per gli aiuti alla famiglia, è preferibile utilizzare altri strumenti, proprio perché tengono conto di alcuni aspetti di cui l'IRPEF, per come è strutturata, non può tener conto, ad esempio l'evasione per quanto riguarda i redditi e il fatto che l'IRPEF agisce su base individuale e non familiare. Su questo mi sembra ci fosse una domanda del presidente Marattin. L'imposta negativa è uno degli elementi che è assente nel sistema dell'IRPEF italiano. Ovviamente questo impedisce all'IRPEF di affrontare il problema dei soggetti incapienti, quindi di redistribuire nei confronti dei soggetti incapienti, cioè quelli appartenenti ai decili più bassi nella scala dei redditi. È anche vero che un'imposta negativa in Italia potrebbe avere dei problemi, da un punto di vista applicativo, legati anche alla presenza dell'evasione. Andrebbe disegnata in modo da evitare anche aspetti *drawback* dalla sua implementazione.

Per quanto riguarda la tassazione dei patrimoni, quello che noi abbiamo sottolineato è cercare di coordinare anche la tassazione patrimoniale con quella dei redditi. Questo proprio per evitare gli effetti negativi di cui parlava il senatore De Bertoldi. Da questo punto di vista bisogna sempre stare attenti a come si coordinano all'interno del sistema e considerare, nel momento in cui si interviene sull'IRPEF, gli effetti che hanno un'interazione con altre imposte.

Una precisazione tecnica sull'effetto regressivo del regime forfettario. Quello che si voleva sottolineare nella relazione è che, se si vanno a vedere gli effetti redistributivi dell'imposta — l'effetto redistributivo è uno dei tratti caratteristici dell'IRPEF, è la capacità di ridurre l'indice di disuguaglianza di Gini — ciò che consente all'IRPEF di avere capacità redistributiva è spiegato, per più della metà, dagli scaglioni e dalle aliquote, per il 40 per cento dalle detrazioni e per meno del 10 per cento dalla definizione della base imponibile. Nell'effetto redistributivo, la parte che è spiegata dal

fatto che sono esclusi dalla progressività dell'IRPEF i redditi finanziari e i redditi dei lavoratori autonomi è abbastanza bassa. Stiamo parlando di sei punti percentuali sui cento punti percentuali di redistribuzione. Se la redistribuzione è di circa quattro punti di riduzione dell'indice di disuguaglianza di Gini, stiamo dicendo che è il 6 per cento di questi quattro punti, quindi è uno 0,24. La parte che compensa l'effetto regressivo dovuto all'erosione della base non sono tanto i contributi sociali, a cui si riferiva il senatore Fenu, ma è piuttosto l'effetto dell'esclusione dei trasferimenti assistenziali dalla base imponibile. È quello che determina una compensazione, perché ovviamente ha segno opposto andando a incrementare il reddito disponibile dei soggetti più poveri, quindi dei decili più bassi.

Sui certificati di credito fiscale, di cui ha parlato l'onorevole Trano, mi riservo di fornire una risposta scritta, ma credo che una risposta sia già sul sito della Banca d'Italia. Comunque le faremo avere dei riferimenti appositi su questo punto.

In merito alle modalità di tassazione del lavoro autonomo e delle piccole imprese credo di aver già risposto nell'ottica della semplificazione.

Uno dei punti sottolineati dall'onorevole Fragomeli è la possibilità che l'IRPEF possa, a volte, per come è disegnata, condurre a scelte subdimensionali. In questo senso secondo noi è necessario che siano coordinate le diverse forme di tassazione, che sono oggi presenti per i redditi d'impresa e da lavoro autonomo, per evitare che ci siano scelte subottimali, soprattutto nei punti di confine tra i vari sistemi, quindi nella scelta del passaggio da un sistema forfettario a un sistema di contabilità semplificata, da contabilità semplificata a contabilità ordinaria e soprattutto nella scelta tra un sistema IRPEF di contabilità ordinaria e un sistema IRES.

Sulla tassazione dei redditi finanziari e su come intervenire, richiama sempre dell'onorevole Fragomeli, in una delle appendici di approfondimento della documentazione depositata cerchiamo di indicare anche quelli che sono i principali problemi dell'attuale sistema di tassazione dei red-

diti finanziari. Ricordo velocemente, ad esempio, il fatto che esistono due differenti categorie reddituali — insisto sempre sugli strumenti finanziari — cioè redditi di capitale e redditi diversi, con delle differenziazioni che ormai non sono più in linea con l'evoluzione dei mercati e che possono comportare soprattutto forme di elusione, ma anche le differenziazioni ancora esistenti tra tassazione al realizzo e tassazione al maturato, a seconda del sistema di gestione del risparmio che si segue. Infine c'è anche un problema relativo alle modalità di tassazione dei redditi partecipativi, che andrebbero coordinate per evitare un eccessivo prelievo sui redditi di impresa. Ricordo che quando parlo di eccessivo prelievo sia sul patrimonio sia sul reddito d'impresa mi riferisco agli effetti che questo può avere sul costo del capitale e indirettamente quindi sul tasso di risparmio, sugli investimenti e da ultimo sulla crescita.

Sul problema sollevato dal presidente D'Alfonso, relativo al coordinamento tra i sistemi di tassazione a livello locale e a livello centrale, rilevo che questo tema da solo meriterebbe un approfondimento a sé. Ne ho accennato limitatamente durante il mio intervento e con riferimento ad alcune modalità di prelievo che, per come sono costruite, determinano la non applicabilità delle addizionali, ad esempio comunali e regionali, su alcuni redditi, come il reddito finanziario e il reddito da lavoro autonomo che sono in regime forfettario. Questo è tutto un altro tema che nell'ambito della riforma dell'IRPEF andrebbe ovviamente affrontato, che merita una discussione a sé stante e che purtroppo non ho avuto la possibilità di affrontare in questa occasione.

L'ultimo punto riguarda la disponibilità o meno di stime sui moltiplicatori associati a diversi strumenti fiscali: anche su questo mi riservo di farvi avere ulteriori approfondimenti.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, dottor Ricotti, sia per la sua puntualissima relazione sia per la replica e anche per la disponibilità a inviare alle Commissioni nei prossimi giorni ulteriori approfondimenti. È stata la prima audizione di questo lungo

percorso e devo dire che abbiamo iniziato molto bene, quindi la ringrazio ancora una volta e la saluto.

GIACOMO RICOTTI, *capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia (intervento da remoto)*. Grazie a tutti voi.

PRESIDENTE. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal dottor Ricotti (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 16, riprende alle 16.05.

Audizione in videoconferenza del direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, avvocato Ernesto Maria Ruffini.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza d'innanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al direttore dell'Agenzia delle entrate Ruffini, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Do quindi la parola all'avvocato Ruffini, al quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento ad una ventina di mi-

nuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle entrate (intervento da remoto)*. Signori presidenti e onorevoli commissari, grazie a entrambe queste Commissioni per l'opportunità che viene concessa all'Agenzia delle entrate di fornire il proprio contributo all'individuazione di possibili interventi di riforma dell'intero sistema fiscale, in particolare, così come ci è stato detto, dell'imposta sul reddito delle persone fisiche — IRPEF.

Vorrei sottolineare preliminarmente due aspetti di questa indagine. In primo luogo la scelta di svolgerla ha il pregio già di per sé di ribadire il ruolo centrale del Parlamento nell'elaborazione della politica tributaria, cioè il principale raccordo tra cittadini e Stato. Proprio in merito a tale aspetto, vorrei ricordare Ezio Vanoni, il Ministro delle finanze, quando volle che la riforma che da lui prese nome fosse approvata con i tempi e con i modi della legge ordinaria in modo da consentire un ampio dibattito non solo parlamentare, ma anche pubblico, quindi che fosse recepita dai cittadini che sono gli ultimi destinatari delle riforme fiscali.

Allo stesso tempo la natura conoscitiva dell'indagine ci rammenta anche che la funzione del Parlamento è per così dire, come ben sapete, di decantazione delle proposte, di sintesi tra le legittime istanze dei cittadini e gli ineludibili vincoli di sistema e tecnici che la materia tributaria impone. In altri termini in tutta questa visione complessiva occorre anche tenere sempre presente un rigoroso e coerente *tax design*. Questo significa che la riforma dell'IRPEF, così come auspicata, deve inquadarsi all'interno dell'intero sistema tributario complessivo e, più in generale, attese anche le funzioni che l'IRPEF può svolgere, del sistema di *welfare*.

Il disegno della nuova IRPEF dipenderà da alcune scelte preliminari su tali funzioni, le funzioni che appunto svolge l'IRPEF. Il tema della redistribuzione è cruciale per decidere il profilo di progressività, l'ampiezza della base imponibile e l'interazione con le altre imposte. Un possibile uso

come strumento di sostegno del reddito deve confrontarsi con le altre misure già esistenti, come il reddito di cittadinanza o, in via di adozione, come l'assegno unico per i figli, per definire correttamente alcune possibili caratteristiche proprie dell'IRPEF — come minimi esenti, oneri deducibili o un'imposta negativa, ma vedremo più avanti. La sua natura di incentivo o disincentivo allo stesso lavoro e agli investimenti poi è rilevante non solo per aliquote e basi imponibili, ma anche per definire il trattamento fiscale a livello di nucleo familiare, le agevolazioni e gli adempimenti e questi ultimi ci ricordano il generale imperativo della semplicità e comprensibilità dell'intero sistema tributario, se si vuole che esso svolga efficacemente la sua funzione di interfaccia tra lo Stato e i cittadini, fra esigenze collettive e diritti individuali.

Ovviamente il primo vincolo è rappresentato dalle scelte già fatte in tema di bilancio per il triennio 2021-2023 e l'obiettivo che il legislatore intende perseguire è l'attuazione di una profonda e organica revisione del sistema fiscale che migliori equità, efficienza e trasparenza del sistema tributario, riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi. Si avverte l'esigenza di limitare le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema tributario attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità ed efficienza e la lotta all'evasione fiscale. La riforma nel suo complesso è, come ben sapete, parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza — PNRR.

Ricordiamo che l'IRPEF, per come l'abbiamo imparata a conoscere, occupa un ruolo centrale in tutti i sistemi tributari delle economie avanzate, sia per la quota di gettito sul totale delle entrate tributarie e sia per il suo impatto sulla redistribuzione del reddito. Nasce e si sviluppa nel XIX secolo, nella seconda metà di quel secolo, nei più importanti Paesi europei, e affianca, e gradualmente sostituisce, i sistemi di imposizione che colpivano separatamente i vari cespiti. In Italia è stata introdotta in sostituzione delle imposte reali e

personali con l'obiettivo di realizzare un'equa distribuzione della ricchezza, dapprima con il decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973 e poi confluita nel testo unico del 1986. Originariamente — è bene ricordare questo punto — la struttura dell'imposta, che nasceva come individuale e progressiva, prevedeva ben 32 scaglioni di reddito e altrettante aliquote, la più bassa delle quali era pari al 10 per cento e la più alta all'82 per cento. Quindi di strada se ne è fatta dalla sua introduzione. Negli ultimi anni la struttura dell'IRPEF è rimasta invariata, con qualche aggiustamento, con gli attuali cinque scaglioni e con le diverse aliquote che vanno dal 23 al 43 per cento. Al fine di dare attuazione agli interventi in materia di riforma fiscale, la legge di bilancio per l'anno 2021 ha disposto l'istituzione di un Fondo la cui dotazione è destinata alla riforma fiscale e all'assegno universale e ai servizi alla famiglia.

Attualmente il quadro complessivo dell'IRPEF, per come viene distribuita sulla platea dei contribuenti, rappresenta diverse criticità che devono essere corrette, ormai ad avviso di tutti. Criticità che hanno allontanato quest'imposta dai canoni costituzionali di equità e, sotto il profilo del *tax design*, da un modello obiettivamente riconoscibile da parte dei cittadini. Queste criticità hanno generato numerosi problemi di trasparenza, in quanto è previsto un sistema articolato di calcolo dell'imposta, e in particolare di calcolo dell'aliquota media e marginale effettiva, che possa essere conosciuto dal cittadino. Infatti ci sono aliquote marginali diverse: quelle nominali, che sono quelle indicate dalla norma, ovvero dal Testo unico delle imposte sui redditi — TUIR, e quelle effettive, cioè non esplicitamente stabilite, ma generate da meccanismi che prevedono deduzioni e detrazioni, all'esito dei quali poi viene individuata l'aliquota effettiva.

Vi sono criticità di efficienza perché l'attuale sistema disincentiva di fatto l'offerta di lavoro da parte dei contribuenti a causa di aliquote marginali particolarmente elevate sui redditi bassi e un sistema di detrazioni decrescenti al crescere del

reddito che provocano sui redditi medio-bassi il cosiddetto « salto di aliquota », ossia uno scalino dell'aliquota marginale sui redditi aggiuntivi.

Poi vi sono criticità relative all'equità sia in senso verticale sia in senso orizzontale, in quanto è prevista una progressività molto elevata per i livelli di reddito bassi, cui corrisponde un'imposta più alta da versare, e una progressività invece che si riduce molto per i livelli elevati di reddito.

Inoltre l'attuale sistema di detrazioni e deduzioni, a cui prima si faceva riferimento, nonché l'introduzione di imposte sostitutive, hanno generato un perverso meccanismo di erosione della base imponibile e quindi hanno minato alla base proprio la stessa imposta sul reddito delle persone fisiche, che dovrebbe ruotare attorno al criterio dell'universalità. L'erosione di base imponibile è stata molto accentuata dall'introduzione di tassazione sostitutiva nel corso degli anni. Attualmente possiamo stimare che il complesso della parte di imponibile dei redditi prodotti nel nostro Paese assoggettata a regimi sostitutivi può essere stimata in circa 80 miliardi di euro, che quindi non sono assoggettati all'IRPEF ordinaria.

Inoltre nel nostro Paese l'equità complessiva del sistema che ruota attorno all'IRPEF è legata — ma questo un po' tutto il sistema tributario — al tema dell'evasione fiscale, nonostante negli ultimi anni, dagli ultimi dati disponibili, si registri una riduzione del *tax gap*, specialmente negli anni 2016, 2017 e 2018, che quindi dovrebbe confermare la strada presa dal Parlamento negli ultimi anni circa la *compliance* a cui vengono indotti i contribuenti.

La distribuzione dell'IRPEF è un tema sul quale vorrei porre l'accento di queste Commissioni. Sono assoggettati all'IRPEF circa 41 milioni di contribuenti e il reddito complessivo di questa platea di soggetti ammonta a circa 880 miliardi di euro, cui corrispondono circa 194 miliardi di euro di IRPEF, a fronte di un incasso complessivo dello Stato per tutte le entrate di circa 482 miliardi. La distribuzione dell'IRPEF, quindi dell'imposta e del complessivo incasso — che si diceva essere di 194 miliardi di euro

— è molto schiacciato verso il basso, con un reddito dichiarato dalla metà dei contribuenti non superiore a 16 o 17 mila euro e con solo lo 0,1 per cento dei contribuenti che dichiara più di 300 mila euro. Per quanto riguarda invece la tipologia di reddito dichiarato, nel complesso dei circa 41 milioni di contribuenti IRPEF, oltre l'84 per cento ha un reddito che deriva prevalentemente da lavoro dipendente e da pensione.

Ormai, a più di cinquant'anni dai primi dibattiti che hanno condotto all'introduzione dell'IRPEF e a cinquant'anni esatti, era il 1971, dalla legge delega di riforma, si è sempre più frequentemente manifestata l'esigenza di una sua riforma, nel perseguimento di alcuni principali obiettivi condivisi: la semplificazione del quadro normativo di riferimento; la trasparenza nel calcolo dell'imposta effettiva, in modo che il cittadino sia facilmente in grado di conoscere qual è il peso fiscale che grava sul suo reddito; la riduzione delle aliquote medie per i redditi medi e medio-bassi; l'allargamento della base imponibile; l'incentivo agli investimenti e l'introduzione di una riforma che abbia un costo contenuto per il bilancio dello Stato. È ovvio che la scelta finale degli strumenti che possono garantire il raggiungimento di questi obiettivi — o della maggior parte di essi — spetta al legislatore, che potrà ponderare i vari pregi e difetti di ciascuna opzione per realizzare, attraverso il dibattito in sede parlamentare, una riforma che si auspica il più ampia e condivisa possibile.

Il primo spunto di riflessione che vogliamo offrire come Agenzia delle entrate all'attenzione di queste Commissioni è l'esigenza di una codificazione. Nel corso degli anni nel nostro Paese si è registrata una frammentazione della legislazione tributaria da cui è derivato un sistema fiscale articolato e complesso che rappresenta di fatto un freno per gli investimenti sia interni sia esteri verso l'Italia. Un sistema che, per questa frammentazione, ha reso complicato anche il rapporto tra fisco e cittadini e che ha contribuito a rendere oscuro il mondo tributario per i cittadini, giocando a favore di alcuni contribuenti,

ovviamente, e a sfavore di altri, ma specialmente riducendo a pochi specialisti le persone realmente in grado di orientarsi nel sistema tributario. Si è trattato di normative lunghe e di difficile lettura da un punto di vista lessicale, sintattico e tecnico, soggette a continue variazioni nel tempo. Pensiamo al TUIR, che ha subito, dalla sua introduzione nel 1986, oltre 1.200 modifiche, o al decreto IVA, che ne ha subite oltre mille dal 1972 ad oggi, o al decreto sull'accertamento delle imposte sui redditi del 1973, che ha subito oltre 500 modifiche.

È ovvio, riferendosi specificamente all'IRPEF, che il moltiplicarsi di queste disposizioni al di fuori del TUIR del 1986 e la conseguente difficoltà di andare a rinvenire le singole disposizioni per capire come venga disciplinata in un certo soggetto la tassazione del suo reddito, gioca a favore della confusione legislativa che si è andata stratificando nel nostro Paese. È necessario invece, ad avviso degli operatori, ma anche dall'amministrazione finanziaria, poter fruire di un sistema di norme logico e coerente per i cittadini, i professionisti e anche per l'Agenzia delle entrate. In questa prospettiva sarebbe utile avere a disposizione un'opera di raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale, mediante la definizione di un testo unico con i vari codici da poter far confluire in un codice tributario complessivo, che possa anche raccogliere altre materie, anche per dare un valore all'espressione di certezza del diritto, che invece in questa situazione è obiettivamente compromessa.

È necessario inoltre un riordino delle *tax expenditures* ed è una costante, un passaggio ineludibile di ogni riforma fiscale. È essenziale che le varie forme di *tax expenditures* siano razionalizzate per concentrare le risorse su strumenti che siano non soltanto efficaci, ma anche passibili di una valutazione *ex post* e, come recita il sito del Consiglio europeo, una delle condizioni della *Next Generation EU* per il versamento degli aiuti è dimostrare il soddisfacente conseguimento dei pertinenti *target* intermedi e finali, ovvero tutte le *tax expenditures* di per sé non sono né buone né cattive, ma bisogna anche essere in grado di valutare la

loro efficacia *ex post*. Comunque il tema delle *tax expenditures* è in qualche modo un tema che rappresenta una criticità del nostro sistema da sempre. Nel 1949 Vanoni, proprio intervenendo alla Camera dei deputati, stigmatizzò l'incessante dilagare delle agevolazioni fiscali rilevando la sensazione, cito, «che un'esenzione in questo nostro beato Paese, non la si rifiuti a nessuno». Su questo fenomeno intervenne anche Cosciani, che definì le agevolazioni fiscali, cito anche qui, «la vera piaga del nostro sistema».

Oggi il sistema delle *tax expenditures*, delle spese fiscali, consta, perché ne sono state censite, quasi di 150 misure, alcune delle quali hanno una frequenza molto bassa, importi altrettanto bassi e di conseguenza hanno un impatto numericamente modesto, però molte agevolazioni comportano anche complicati requisiti, che da un lato risultano poco comprensibili al cittadino e dall'altro rendono difficoltoso l'inserimento dei loro relativi dati nella dichiarazione precompilata dei redditi dei cittadini che pagano l'IRPEF. In questa prospettiva si potrebbe ipotizzare una revisione o comunque un riordino delle detrazioni di imposta e delle deduzioni del reddito complessivo, anche per rendere possibile la totale gestione di tali agevolazioni nella dichiarazione precompilata. Si consentirebbe in questo modo al contribuente di avere a disposizione, per ogni anno di imposta, il proprio modello dichiarativo, senza necessità di operare alcuna modifica rispetto a quello fornito dall'Agenzia delle entrate.

Allo stato attuale nella dichiarazione precompilata sono presenti oneri di maggiore impatto e di maggior diffusione per la platea di contribuenti persone fisiche, ma alcuni di questi prevedono un meccanismo applicativo eccessivamente complesso per essere gestiti in maniera automatica. A questo riguardo noto sempre con diffidenza le istruzioni al nostro modello di dichiarazione e mi rendo conto che le istruzioni al modello della precompilata per dipendenti e pensionati consta ancora di un numero eccessivamente rilevante di pagine, però quelle pagine non sono destinate

a tutti i contribuenti, ma sono riepilogative proprio di queste 150 spese fiscali e ciascun contribuente deve andare a verificare quale di esse riguarda la sua posizione e andare a modificare la dichiarazione precompilata proprio per dire: «A me spetta questa particolare agevolazione» ed è un appesantimento, non solo delle istruzioni, ma anche del rapporto di semplificazione tra fisco e contribuenti.

Veniamo adesso però proprio all'IRPEF in quanto tale, non soltanto alla tecnica legislativa o al riordino delle *tax expenditures*. Mi soffermo qualche attimo su una possibilità di una base imponibile onnicomprensiva che ha perso invece l'IRPEF e in questa prospettiva anche la possibile introduzione di un minimo esente. Per far fronte infatti alle esigenze di semplificazione e trasparenza nel calcolo dell'IRPEF, in luogo delle detrazioni potrebbe essere riconosciuto a tutte le famiglie un reddito minimo esente, variabile in base alla composizione della famiglia, sul modello dell'IRPEF spagnola. Allo stato tale proposta dovrebbe coordinarsi con la progettata introduzione dell'assegno unico per i figli e dovrebbe essere ragguagliato al reddito minimo di sussistenza, rispondendo così all'esigenza di esentare per tutti i contribuenti quella parte di reddito necessaria a far fronte alle spese basilari. La progressività sarebbe garantita esclusivamente da scaglioni e aliquote d'imposta di cui potrebbe essere conseguentemente necessaria una maggiore articolazione, al duplice scopo di contenere il costo della riforma e compensare almeno in parte il vantaggio riconosciuto anche ai possessori di redditi elevati.

Questa soluzione del minimo esente e della base imponibile onnicomprensiva potrebbe avere due sviluppi: da un lato il reddito minimo potrebbe essere incrementato dall'importo di alcune spese particolarmente rilevanti sotto forma di deduzione dal reddito imponibile, operata a partire dallo scaglione di imposta più basso, per evitare che la deduzione avvantaggi redditi più alti; dall'altro il reddito minimo esente potrebbe aprire la strada all'introduzione di un'imposta negativa analoga a quella statunitense, perché sarebbe rivolta

a soggetti attivi, ma titolari di redditi così modesti e quindi potrebbe essere complementare ad altre forme di sostegno per soggetti privi di reddito. Il funzionamento di tali istituti sarebbe ottimale in presenza di un reddito che sia significativamente rappresentativo della capacità contributiva e, come prima preannunciavo, questo si baserebbe su una base imponibile più possibile onnicomprensiva.

Un'altra ipotesi è quella della *flat tax* di cui tanto si è discusso e non si può non osservare che attualmente la sua adozione in forma parziale, come quella avvenuta con il regime forfettario destinato alle persone fisiche esercenti attività di impresa, arti e professioni, possa finire con il segmentare ulteriormente l'IRPEF tra le diverse forme sostitutive di prelievo per tipo di reddito o addirittura per importo. Per converso una *flat tax* potrebbe essere invece una soluzione di estrema trasparenza e semplicità se abbracciasse però tutti i redditi su una base imponibile il più possibile ampia e riconducesse gran parte delle deduzioni, detrazioni, crediti e *bonus* a un solo minimo esente, come quello sopra ipotizzato.

Sulla questione della progressività, che è un po' il tarlo della *flat tax*, occorre però precisare che ogni *flat tax* che preveda anche un minimo esente o un sistema di detrazioni può di per sé definirsi progressiva. Ovviamente si devono fare i conti sul costo e sarebbe quindi opportuno che una scelta come la *flat tax* avesse una copertura altrettanto decisa e certa, ovvero occorrerebbe verificare se vi sono evidenze solide e concordanti che tale tipo di prelievo, così come congegnato con rispetto alla progressività, consenta recuperi di gettito derivanti da una maggiore *compliance* e da un accentuato tasso di crescita.

Altro tema è quello invece del sistema ad aliquota continua, che è ispirato al meccanismo applicato in Germania e prevede che l'imposta lorda sia calcolata per ogni livello di reddito in base a una forma sostanzialmente matematica. Si basa quindi, non tanto su diverse aliquote di imposta applicabili a diversi scaglioni di reddito come nell'attuale sistema dell'IRPEF, al quale

attualmente siamo tutti quanti assoggettati come persone fisiche, ma su un algoritmo che calcola una serie continua di aliquote che garantiscono la progressività dell'imposta senza scalini o salti di aliquota e che si applica sull'ammontare della base imponibile non suddivisa per scaglioni, e permette di conoscere subito l'aliquota applicabile al caso concreto: ciascuno di noi potrebbe avere quindi questa immediata percezione e quindi la conseguente imposta da versare.

Questo sistema consente di graduare con estrema finezza e con precisione l'aliquota marginale effettiva di ciascun contribuente, perfezionando la progressività dell'imposizione ed evitando il disincentivo all'offerta di lavoro dovuto al salto d'aliquota per i redditi medio-massimi. Questo sistema ha il pregio di evitare sicuramente il salto d'imposta. È ovvio che questa imposta poi in linea teorica può coabitare con il sistema di detrazioni di spese e oneri a carico familiare oppure no, cioè in alternativa può essere previsto anche un sistema ad aliquota continua accompagnata dall'introduzione di tetti legati ai livelli massimi di detraibilità di talune spese. È chiaro che tutti questi temi sono legati anche al costo dell'intera misura.

Un ulteriore tema riguarda la tassazione per cassa, quindi quella tassazione del reddito d'impresa a cui sono soggette le persone fisiche titolari sostanzialmente di partita IVA e di attività economiche. In questa prospettiva è necessario rilevare come il legislatore abbia l'onere di individuare esattamente cosa può favorire la crescita economica, specialmente in una fase come questa, e in molti identificano il fattore di maggior crescita negli investimenti, in quanto essi sono quelli più dotati di un effetto moltiplicatore del reddito. Sarebbe opportuno quindi vagliare la possibilità di consentire l'immediata deducibilità di taluni investimenti, in luogo di quella rateizzata mediante il sistema degli ammortamenti. Sarebbe questo il secondo passo verso l'adozione di un sistema di tassazione per cassa, dopo il primo passo che è stato effettuato con la legge di bilancio per il 2017, che ha introdotto, per le imprese

minori, un regime misto di cassa e competenza e potrebbe continuare attraverso l'introduzione di un meccanismo che segnali automaticamente il pagamento e l'incasso delle fatture, uno sfruttamento dei dati derivanti da altri adempimenti, come quelli relativi al sostituto d'imposta per il costo del lavoro, o altre banche dati, come per gli interessi bancari passivi – e potrebbe essere ipotizzabile un sistema che consenta di saldare le due basi anche per operatori con strutture più articolate e non soltanto quelli più ridotti. Una tassazione per cassa – che non deve essere, al di là della terminologia, necessariamente ricondotta al modello di *cash-flow tax* del rapporto Meade – sarebbe, almeno per alcuni soggetti, una scelta più aderente al principio costituzionale di capacità contributiva.

Mi spiego: la conclusione di questo processo potrebbe essere un sistema che abbinai ai pagamenti mensili o trimestrali dell'IVA anche quelli dell'IRPEF, superando il sistema della ritenuta d'acconto per i professionisti e quello di acconti e saldi per le imprese, e consenta di estendere la dichiarazione dei redditi precompilata anche a un certo numero di soggetti a partita IVA. Non dovrebbe costituire un problema insormontabile, quello dell'aliquota IRPEF da applicare a tali versamenti periodici, ma dovrebbe invece costituire un vantaggio per il contribuente la possibilità di ancorare la deduzione di un costo alla sua manifestazione oggettiva e non alla competenza economica, in modo da evitargli di scoprire oggi di aver commesso un errore solo dopo anni per effetto di accertamenti e contenziosi e con l'aggiunta delle sanzioni. Questo è quello che avviene adesso sulla base di un sistema che si basa per lo più su stime.

Peraltro, con la progressiva acquisizione di altri dati fiscalmente rilevanti, attraverso la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica degli scontrini, sarà possibile introdurre anche la dichiarazione precompilata per i soggetti IVA. Ai dati della fatturazione elettronica si aggiungono infatti quelli dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e prestazioni di servizi, che vengono trasmessi all'Agenzia delle entrate mediante un registratore telematico o con

la procedura *web* del Documento contabile *online*. L'Agenzia con le informazioni disponibili nelle proprie banche dati, soprattutto con un sistema di tassazione per cassa, sarebbe in grado di predisporre una bozza di dichiarazione dei redditi precompilata, che attualmente è destinata sostanzialmente soltanto a lavoratori dipendenti o titolari di reddito da pensione, anche per i soggetti titolari di partita IVA, che potrebbero concludere il proprio adempimento dichiarativo annuale con l'eventuale inserimento di quei dati non conoscibili dall'amministrazione finanziaria. La dichiarazione precompilata rimane infatti lo strumento di maggiore efficacia messo a disposizione dei contribuenti e l'intento dell'Agenzia delle entrate è quello di realizzare la progressiva dematerializzazione dei diversi modelli di dichiarazione. A questo riguardo, proprio perché è il 2021 l'anno di riferimento in cui c'è un'ulteriore novità che stiamo attuando, l'Agenzia delle entrate rende disponibile ai soggetti passivi dell'IVA con la liquidazione trimestrale dell'imposta, residenti e stabiliti in Italia, in un'apposita area riservata del sito *internet* dell'Agenzia, il portale *web*, le bozze di alcuni documenti che sono: i registri relativi alle fatture emesse e ricevute, la liquidazione periodica dell'IVA e la dichiarazione annuale dell'IVA. Tutto questo grazie alla progressiva digitalizzazione che si sta operando nel nostro sistema.

Infine consentitemi un accenno alla tematica, che è indirettamente collegata — ma è comunque collegata — all'IRPEF, della riscossione dell'IRPEF, in particolare della riscossione coattiva. L'attuale sistema dovrebbe essere oggetto di una profonda riflessione in merito a diversi punti. Innanzitutto non posso stancarmi di ripetere che nell'attuale consistenza del « magazzino » della riscossione, che contiene cartelle di pagamento riferite a ruoli dal 2000 al 2020, una rilevante parte di questi si riferisce a crediti risalenti nel tempo non più riscuotibili e limita l'azione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nell'azione di recupero dei crediti più recenti e concretamente riscuotibili. Quindi mantenere in questo modo

il « magazzino » dal 2000 al 2020 di fatto sta limitando l'azione di riscossione.

Un'altra criticità riguarda la determinazione dell'aggio, il corrispettivo attualmente pagato dal debitore iscritto al ruolo all'Agenzia delle entrate-Riscossione. In linea con altri Paesi, come Francia, Germania, Regno Unito e in parte anche la Spagna, si potrebbe invece prevedere che il costo della riscossione coattiva sia a carico della fiscalità generale — così come avviene con il costo dell'Agenzia delle entrate, che è posta a carico della fiscalità generale — invece che sul debitore attraverso, come avviene oggi, l'applicazione di un aggio pari al 6 per cento.

Altre criticità riguardano la determinazione degli interessi dovuti dai cittadini e dalle imprese nel caso di tardività nel pagamento dei debiti verso la pubblica amministrazione, che hanno misura diversa a seconda dei tributi o del momento in cui maturano, e sono disallineati rispetto agli interessi della pubblica amministrazione, ovvero quelli che l'amministrazione corrisponde per i propri debiti verso i cittadini e imprese. Questo necessiterebbe di una evidente e urgente razionalizzazione, perché il tasso degli interessi che lo Stato versa ai cittadini è generalmente inferiore a quello degli interessi che i cittadini versano allo Stato. Da una parte lo Stato, quando è debitore, effettua i propri pagamenti con l'applicazione di tassi di interesse inferiori a quelli che incassa quando a pagare è il cittadino o l'impresa che è debitore verso lo Stato, e questo secondo normativa. Infine, l'attuale disciplina delle forme diverse di rateizzazione deve essere necessariamente riportata a una coerenza sistematica che non ha.

Infine un ulteriore accenno sull'amministrazione fiscale. Quella che ho voluto sottoporre a queste Commissioni è una breve analisi in cui ho cercato di rilevare come sia necessario anche prestare attenzione agli inevitabili profili di quella che potremmo chiamare « la psicologia fiscale », perché qualunque sia l'intervento di riforma dell'IRPEF, occorrerà prestare attenzione a questi aspetti. L'applicazione di un'imposta non dipende soltanto dalla sua

perfezione tecnica, ma anche dalla sua accettazione da parte dei contribuenti. Un'accettazione che è tanto più probabile quanto più il meccanismo di imposte risulti per essi non solo operativamente semplice, ma anche intuitivamente trasparente e comprensibile, seppure in misura approssimata, perché obiettivamente la materia è particolarmente tecnica. Valga qui per la tecnica tributaria l'ammonimento che Luigi Einaudi ha formulato per la giustizia tributaria: occorre cioè non inseguire ad ogni costo la perfezione teorica assoluta, giacché il risultato potrebbe essere un'assoluta imperfezione pratica, che poi viene applicata dall'amministrazione finanziaria e dall'Agenzia delle entrate *in primis*.

Nel disegnare la nuova IRPEF si dovrebbe tener conto anche che l'attuazione della pretesa impositiva non si esaurirà con la promulgazione della legge, anche della migliore. Ciò è tanto più vero se si considera che il numero dei contribuenti interessati — cioè i destinatari, che siamo noi peraltro — oltre 40 milioni di soggetti passivi dell'IRPEF, fa esponenzialmente crescere la varietà di situazioni e il numero di problemi che possono insorgere. In questo senso la quotidiana amministrazione dell'imposta potrebbe essere facilitata da uno stile normativo che sia, come da definizione di « norma », caratterizzata da astrattezza e generalità; regole che riducano al minimo indispensabile le eccezioni al principio di imposizione generalizzata non possono che facilitare l'applicazione del tributo da parte dell'Agenzia, ma anche da parte dei cittadini. Perché la pretesa impositiva si materializzi occorre poi anche un'attività integrativa e interpretativa delle norme. Pertanto ordine e chiarezza delle stesse sono un'esigenza non solo per il contribuente, ma anche per l'amministrazione, che può così intervenire più tempestivamente con le proprie istruzioni.

Poi non si vorrebbe trascurare il costo d'impianto. Ogni riforma strutturale impone e comporta un costo d'impianto per l'amministrazione e per il contribuente, tanto più se potenzialmente complessa, e l'impegno necessario alla sua messa in opera da entrambi i lati. Oltre alla semplifica-

zione, è necessario che le nuove regole dell'IRPEF abbiano una certa stabilità nel tempo, per evitare che gli operatori del settore, quindi cittadini, commercialisti, consulenti, avvocati e amministrazione finanziaria, debbano continuamente adattarsi alle mutate cornici normative. In altri termini, sarebbe utile definire un impianto giuridico stabile, all'interno del quale il legislatore possa utilizzare le leve per l'attuazione delle diverse politiche economiche senza la necessità di stravolgere continuamente le regole fiscali per cittadini e imprese. Sempre in tema di costi d'impianto occorre poi predisporre tutti i servizi necessari per consentire ai contribuenti di rispettare gli adempimenti imposti, riducendo gli oneri della *compliance*. Su questo profilo l'amministrazione sarebbe avvantaggiata se le norme, fin dalla loro nascita, fossero pensate e redatte in modo da essere facilmente tradotte in programmi informatici il più possibile *user friendly* e non avvenga una traduzione *ex post*.

La fornitura di servizi e le attività di controllo si avvalgono entrambi di banche dati e si deve avere chiaro che queste banche dati non esistono solo per attività di accertamento, ma anche e soprattutto in una visione preventiva del contrasto all'evasione, per predisporre strumenti di ausilio ai contribuenti non da usare, per così dire, contro di essi, ma per essi. Questa è la luce sotto la quale deve essere visto il funzionamento delle banche di dati connesse alla fatturazione elettronica, alla trasmissione telematica dei corrispettivi e alla dichiarazione precompilata, la luce di un'amministrazione che aiuta e non solo controlla. È necessario pertanto, se si vuole un'amministrazione efficiente, un corollario normativo e operativo alla riforma dell'IRPEF che riordini e colleghi le banche dati e fornisca una chiara e definitiva regolamentazione per l'accesso ai dati e l'uso degli stessi da parte dell'amministrazione finanziaria, contemperando il diritto alla riservatezza di ognuno con l'interesse collettivo, sancito dalla Costituzione, che tutti contribuiscano alle spese pubbliche.

Analoghi i corollari amministrativi della riforma dell'IRPEF dovrebbero essere quelli

relativi all'esecuzione della pretesa impositiva. È auspicabile al riguardo una riforma della giustizia tributaria per riorientare l'organizzazione e l'attività non solo alla risoluzione delle numerose liti, ma anche alla prevenzione delle stesse mediante una giurisprudenza qualificata, omogenea e costante, che potrebbe essere favorita anche dalla professionalizzazione dei giudici tributari. Va ancora intensificato lo sforzo, lo dicevamo prima, per una riscossione informata e quindi mirata, che si concentra sui crediti che hanno reale possibilità di riscossione e che possa agire con strumenti rapidi e che forniscano il minor numero possibile di appigli per ricorsi con motivazioni meramente procedurali. Lo dico da avvocato, anzi, da ex avvocato.

Vi è in ultimo il fondamentale corollario normativo alla riforma dell'IRPEF che riguarda le agenzie fiscali. Un'amministrazione fiscale che voglia continuare a basarsi su tale modello, quindi sul modello delle agenzie, deve riconoscere alle agenzie stesse un certo grado di autonomia nella definizione della propria struttura e dei processi organizzativi e nella selezione e allocazione delle risorse umane ad alta specializzazione e materiali. Autonomia, che sia ben chiaro, non è, non può essere e non deve essere, indipendenza e sottrazione al controllo del Governo e del Parlamento, ma semplicemente un requisito necessario e indispensabile per avere una gestione improntata a criteri non solo di legittimità formale, ma anche di efficienza ed efficacia sostanziale, che riempia lo spazio fra obiettivi predeterminati, a monte, e verifica dei risultati conseguiti, a valle, in un chiaro quadro di responsabilizzazione amministrativa. Grazie per l'attenzione, signori presidenti.

PRESIDENTE. Grazie a lei, direttore Ruffini. Apro il dibattito ricordando ai colleghi di contenere il loro intervento entro un massimo di due o tre minuti per consentire a tutti di intervenire e al direttore di poter replicare.

PRIMO DI NICOLA (*intervento da remoto*). Buonasera a tutti. Grazie, dottor

Ruffini, per la relazione. Sarò brevissimo. Noi dobbiamo lavorare intorno alla riforma dell'IRPEF, quindi sostanzialmente ci rivolgiamo a una platea di cittadini che paga già le tasse e sono sicuro che otterremo risultati strabilianti, mentre abbiamo all'incirca, vado con l'accetta, una metà dei potenziali contribuenti che le tasse non le pagano, perché sostanzialmente privi di reddito o perché evadono le tasse. Voglio essere a questo punto molto veloce, semplificando. Non siamo credibili nel fare questa riforma dell'IRPEF se non risolviamo e affrontiamo bene il problema dell'evasione e dell'erosione del gettito. L'erosione del gettito è determinata da due voci sostanzialmente, anche qui semplificando, l'evasione fiscale e le *tax expenditures*, che sono veramente uno scandalo nello scandalo. Lei lo ha accennato, ma diciamo la verità: sono talmente estese, incontrollate e così scarsamente quantificabili, che valgono più dell'evasione fiscale, queste spese fiscali, sulle quali la politica ha investito, se vogliamo essere onesti, in termini di consenso.

Vengo al punto. Rispetto all'evasione, vengo a due argomenti che ricadono nelle sue competenze e riguardano la riscossione, che è quel buco nero che noi sappiamo e non è certo una sua responsabilità — anzi io le riconosco in questi anni di aver fatto discorsi molto chiari, tecnici e competenti intorno al tema — però la riscossione non funziona e non funziona neanche il sistema degli accertamenti. Non lo dico io, ma mi rifaccio a un giudizio terzo, che è quello della Corte dei conti: in uno degli ultimi pronunciamenti della Corte si dice che deve rilevarsi come le frequenze dei controlli che l'Agenzia delle entrate riesce a effettuare annualmente non sono sufficienti a esercitare un'adequata deterrenza. A supporto di questa affermazione della Corte, io potrei citare numerosissimi dati, ma non lo faccio. Lei è un tecnico davvero competente. Affinché la riforma, anzi l'idea della riforma dell'IRPEF, sia credibile, affinché il sistema fiscale sia credibile, intorno al tema della riscossione e soprattutto intorno al tema degli accertamenti che l'Agenzia deve fare, e che se-

condo la Corte sono assolutamente insufficiente a dare la pur minima idea di contrasto serio all'evasione, ci dica che cosa lei ha da suggerire a noi legislatori.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Grazie, direttore. Ho alcuni quesiti molto veloci. Il primo è che abbiamo appena sentito la Banca d'Italia evidenziarci delle criticità rispetto alla tassazione di ordine familiare in confronto a quella individuale, in particolare per il secondo reddito minore in famiglia e via dicendo. Volevo conoscere la sua opinione sull'introduzione di una tassa, di un correttivo, quindi una tassazione prettamente individuale.

La seconda questione: io ammetto di credere poco alla possibilità di rispettare il principio di progressività con il solo mantenimento della *no tax area*, però, prendendo spunto da questo aspetto, abbiamo molto spesso evidenziato dei limiti, dal punto di vista del nostro sistema sanzionatorio, nel riuscire a individuare esattamente in particolare gli evasori totali e molto spesso la divisione tra coloro che sono nella *no tax area* ed evasori è stata riscontrata solo a seguito della richiesta di prestazioni sociali agevolate o poco altro. Quindi volevo capire l'impianto che lei ci ha illustrato oggi — molto interessante rispetto all'introduzione di un minimo esente, quindi in uno sviluppo così in verticale della *no tax area* — come si coniuga con gli ulteriori controlli che possano disincentivare, individuare e colpire quelli che sono gli evasori totali, che è un elemento che vorrei capire meglio.

L'altra veloce questione riguarda gli incroci delle banche dati riguardo la tassazione per cassa. Anche qui vorrei che rientrasse un po' sul punto e ce lo indicasse un po' meglio, rispetto al superamento quindi della tassazione attuale andando per cassa ed evidenziando la facilitazione di questo incrocio delle banche dati.

In ultimo: siamo in un momento di approvazione del *Recovery Plan* e volevo capire, anche rispetto al fatto che abbiamo introdotto tra gli obiettivi anche quello della riforma fiscale, in particolare quello dell'infrastruttura fiscale, se lei ha delle idee per rendere ancora più performante il

lavoro dell'Agenzia delle entrate con delle risorse che provengano dal *Recovery Plan*.

PRESIDENTE. Condivido l'auspicio dell'onorevole Fragomeli, secondo cui saremmo in un momento di approvazione del *Recovery Plan*.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Anche io ringrazio il direttore Ruffini, soprattutto per la frase, che secondo me dobbiamo ricordare un po' tutti, cioè che le banche dati non esistono solo per l'attività di accertamento, ma anche e soprattutto in funzione preventiva nel contrasto all'evasione, quindi sono strumenti da usare per i contribuenti e non contro di essi. Questo è un concetto che condivido in pieno e che secondo me tutti dovremmo memorizzare quando parliamo di lotta all'evasione, che, così come è stata concepita finora, tutti sappiamo che non ha mai funzionato.

La domanda che faccio al direttore Ruffini è questa. Va bene il principio o la finalità che si vuole perseguire con la tassazione per cassa mensile, oppure trimestrale, per i contribuenti lavoratori autonomi, però, per evitare il rischio per i lavoratori autonomi di dover fare, ad esempio, dodici bilanci, quindi dover determinare ogni mese la differenza tra ricavi e costi per poter pagare l'imposta risultante da questa differenza, e visto che abbiamo la fatturazione elettronica, sia sull'acquisto sia sulla vendita, e i corrispettivi telematici, c'è la possibilità di implementare uno strumento che consenta una sorta di prelievo quasi automatico, magari anche alla fonte, proprio per evitare che ci sia questo aggravio di adempimenti per i contribuenti e anche una maggiore semplicità per l'Agenzia delle entrate per la riscossione in tempo reale? Dicendo anche quello che penso: perché l'evasione è così limitata per i lavoratori dipendenti? Per il semplice fatto che i lavoratori dipendenti hanno il prelievo alla fonte, non perché sono più onesti dei lavoratori autonomi. Quindi si può pensare a implementare un sistema per cercare di estendere questo prelievo alla fonte anche ai lavoratori autonomi, utilizzando

la tecnologia che ormai abbiamo a disposizione ?

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). Ringrazio il direttore Ruffini. Ho due brevi domande. Premessa la decisione politica, dal suo punto di vista, considerando la situazione economica, voi state lavorando a suggerire alla politica degli strumenti, anche a lungo termine, per questi 50 milioni di cartelle ? Tipo un'ulteriore rottamazione *quater* o una pace fiscale, fatta precedentemente dal primo Governo Conte. Questa è la prima domanda.

Per quanto riguarda la seconda domanda, lei più volte ha proposto la tassazione per cassa. Io faccio il commercialista. Lei prima ha detto che la tassazione per cassa andrebbe verso un maggior rispetto della Costituzione, quindi del principio di capacità contributiva del contribuente, però in realtà la tassazione per cassa in massima parte è una finzione. Perché ? Perché il regime di tassazione per cassa attualmente utilizzato in massima parte sostanzialmente finge che la fattura emessa sia incassata il giorno dell'emissione e che la fattura d'acquisto sia pagata il giorno dell'emissione. Quindi è una finzione di cassa, perché se si applica la vera tassazione per cassa, cosa che è possibile, in realtà salta tutto il concetto, perché ai contribuenti, oltre a emettere la fattura elettronica, bisogna far inserire il vero giorno di incasso e il vero giorno di pagamento. Quindi perorare la causa della tassazione per cassa è sostanzialmente dire « Facciamo finta che quello che in realtà non avviene, avviene », perché non è così. Quindi continuare su quel punto sembra, non andare incontro ai contribuenti o ai professionisti, ma sembra un automatismo, la voglia di arrivare a un automatismo finto, perché in realtà non è una tassazione per cassa vera e quindi sostanzialmente il contribuente viene tassato di più, non di meno, viene vessato con degli adempimenti in più, non di meno, e questo è per riferirmi a una pratica, non alla teoria, perché la pratica è che voi fate fingere al contribuente che la data di emissione della fattura sia la data dell'incasso del corrispettivo.

L'ultima domanda riguarda le sanzioni. Non ritiene che una riforma dell'IRPEF debba riguardare anche il livello sanzionatorio e che il livello della sanzione sia uno dei motivi delle difficoltà di riscossione ? In Europa le sanzioni massime arrivano al 15 per cento, noi arriviamo a dei livelli di sanzione eccessivi e quindi il discorso della mancata riscossione dipende dall'entità spropositata della sanzione, che alla fine, nel momento in cui rasenta il valore dell'imposta, diventa talmente iniqua e anche talmente impossibile da pagare, che alla fine la riscossione fallisce.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica*. Grazie all'avvocato Ruffini per la pedagogia che ogni volta ci regala quando interviene, non solo in questa sede, ma anche quando fa quotidianamente il suo lavoro.

Ci dà proprio contezza di competenza e chiarezza, come dovrebbe essere l'ordinamento tributario per funzionare. La chiarezza deve essere una qualità e una qualifica irrinunciabile. Direttore Ruffini, io voglio portare la sua relazione e il riscontro rispetto alle mie domande su un punto. Lo ha tratteggiato anche il bravo collega Fenu e anche altri colleghi della Commissione competente della Camera. I dati. Come strumentalizzare i dati, ma non solo a favore dell'amministrazione finanziaria, anche a favore del contribuente. Io so che non sto parlando a un direttore casuale, casualmente collocato lì. So che sto parlando a un vertice di un'articolazione finanziaria che nella sua vita precedente ha fatto con successo l'avvocato. Fare l'avvocato significa anche farsi carico delle ragioni dei cittadini, in questo caso del contribuente, in altro sito contrattuale sarebbe consumatore per la legislazione europeista. Noi dobbiamo insediare o, come si dice nel linguaggio vaticanense, creare la reciprocità nella lealtà. Il cittadino deve essere leale nei confronti dell'amministrazione tributaria e l'amministrazione tributaria deve essere leale nei confronti del cittadino. Sono convinto che, nonostante la distinzione culturale che c'è tra me e Marattin in quanto alla politica, questo lui lo voglia e lo possa

plaudire, cioè quando si maturano i rimborsi riferiti ai crediti non ci deve volere una preghiera ebraica per avere il ristoro, il rimborso. Vent'anni fa, ai tempi di quei ciclopi di venti anni fa — io mi ricordo c'era al Demanio un ciclope che si chiamava Ercole Del Gizzo, se non lo chiamava il Ministro non accadeva nulla, non mi ricordo il nome del suo omologo, caro direttore dell'Agenzia delle entrate — ma dopo venti anni è una questione di interoperabilità dei dati. E perché dico questo? Mi è venuto in mente adesso, mentre parlavate voi, di un'esperienza di successo messa in campo dalla Società Generale d'Informatica — la SOGEI dello spazio pubblico, del nostro bilancio consolidato, dell'allora prefetto Gabrielli — quando dovevano sapere per ragioni di sicurezza chi veniva a Roma e a che ora. Bene, mi ha raccontato l'ingegnere Cannarsa e mi ha raccontato Gabrielli che attraverso il lavoro sui dati riuscirono a prefigurare al 90 per cento tutti quelli che sarebbero arrivati a Roma. Se siamo a questo livello di consistenza e di potenza conoscitiva, questo va usato anche dal punto di vista della reciprocità fiscale.

Concludo con un'annotazione. Voglio fare un saluto ai leghisti del passato ancora presenti in Parlamento, a quelli che hanno avuto modo di apprendere le lezioni di Gianfranco Miglio. Miglio ha riportato in Italia le lezioni di Konrad Lorenz sull'etologia. Il fisco evoca la presa della preda. Nel rapporto tra cittadino e fisco c'è il rapporto tra la preda e la divisione della preda, ma io non penso che possa essere solo questo il rapporto tra cittadini e fisco. È un patto. Franco Gallo ha detto e scritto, sia alla Corte costituzionale sia nelle università, che deve essere un patto costruito sulla fiducia. Io non credo, caro avvocato Ruffini da me e da tutti noi stimato, come diceva prima, che se noi facciamo l'illuminismo normativo, tutto funziona. A un certo punto noi ci troveremo sempre con il bisogno di insediare un patto funzionante. Cominciamo a valorizzare anche questo dato culturale della reciprocità.

ANDREA DE BERTOLDI. Proprio brevemente una piccola chiosa. Nel salutare il direttore Ruffini, due punti velocissimi. Cosa

ne pensa, direttore, dell'attuale differenziazione di trattamento fiscale, molto evidente e sempre più divaricatosi, tra il lavoro autonomo e il lavoro dipendente? Cosa ne pensa del sistema delle ritenute d'acconto, tanto caro al mio collega Fenu — con quale spesso siamo d'accordo, ma probabilmente su questo argomento un po' meno — che tanto sta penalizzando i professionisti soprattutto i più giovani, soprattutto i professionisti più deboli, soprattutto i professionisti a meno valore aggiunto? Perché ricordiamo che il 20 per cento sul lordo, non devo certo insegnarlo io, rappresenta una percentuale effettiva sull'utile netto davvero molto alta e alle volte superiore al 50 per cento. Ecco, questo sistema che priva di liquidità, peraltro in un contesto di crisi come l'attuale, i professionisti — ribadisco: soprattutto i più deboli, che sono la maggioranza — questo sistema ad alta aliquota di ritenuta, non ritiene che sia un sistema disincentivante, ingiusto e una inopportuna fonte di finanziamento preventiva per le casse dello Stato?

RAFFAELE TRANO (*intervento da remoto*). Ringrazio l'esposizione del dottor Ruffini. Mai come questa volta in questa audizione sono molto d'accordo con quanto detto, perché io concordo che i temi principali sono la semplicità e la comprensibilità del sistema tributario, tant'è vero che oggi il contribuente ha grosse difficoltà a calcolare e conseguentemente a conoscere quante saranno le tasse — volgarmente chiamiamole così — da versare, ma questo è dovuto alla deriva che ha avuto il sistema normativo e tributario in questi ultimi cinquanta anni, con migliaia di rivisitazioni dei vari decreti del Presidente della Repubblica e quindi di fatto ciò rappresenta poi realmente un blocco per chi vuole investire e si affaccia sul mercato italiano e trova tutte queste complicazioni.

Andiamo invece ai quesiti. Con specifico riferimento all'erosione della base imponibile, voi citate tutta una serie di strumenti, quali la cedolare secca sugli affitti, il regime forfettario, premi di produttività e altri, però questi sono anche quelli che, a mio avviso, hanno riscosso maggior successo proprio per la semplificazione di cui

voi parlate nel vostro documento e in questa audizione. Mi domando poi un'altra cosa. Con i dati in vostro possesso — ovviamente da questo 2021 avrete completamente tutto il flusso dei dati di corrispettivi telematici, che si affiancano alla fatturazione elettronica — si può pensare anche eventualmente a fare dei ristorni automatici? Siccome l'Agenzia delle entrate ha allargato la propria portata e sta effettuando anche erogazioni a favore delle imprese in crisi, magari il grado di informatizzazione di cui dispone l'Agenzia delle entrate insieme a SOGEI è tale da poter fare anche questo tipo di attività.

Un'altra domanda importante che è emersa con tutta chiarezza è il famosissimo « magazzino » dei crediti fiscali. Mi chiedo: potete fare un calcolo su quanto ci costa avviare le procedure di recupero in termini di orario, di ore lavorate per mantenere in vita queste pratiche? Sinceramente mi piacerebbe fare una digressione su questo aspetto e magari se ci può mandare questi dati, perché sarebbe importante una preziosa documentazione da anettere a questa indagine conoscitiva per avere un quadro più generale.

Poi un'ultimissima considerazione sulla *cash-flow tax*. Io spero soltanto che abbinare i pagamenti IVA ai vari versamenti IRPEF in un momento di grave crisi di liquidità non sia un sistema per fare gettito e poi magari in momenti, si spera, di maggiore tranquillità economica, introdurre invece il sistema degli acconti.

PRESIDENTE. Do la parola al direttore Ruffini per la sua replica.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle entrate (intervento da remoto)*. Mi scuso fin da subito se ci sono alcune risposte che si sovrappongono e quindi forse sarò ripetitivo o farò dei rimandi. Vado in un ordine cronologico.

Per quanto riguarda i quesiti posti dal senatore Di Nicola, ho una piccola precisazione, ma può darsi che io abbia capito male, né posso certamente in questa veste fare l'avvocato dei contribuenti, però non corrisponde alla corretta rappresentazione

del reale che la metà degli italiani possa essere portatore sano o insano di evasione fiscale. L'evasione fiscale stimata ammonta — c'è un accenno nella documentazione che vi ho trasmesso — nell'ultimo anno stimato a poco meno o poco più di circa 80 miliardi di euro, ma il complesso delle entrate dello Stato ammonta a circa 480 miliardi, quindi il rapporto potrebbe al massimo essere quello. Avremmo dovuto avere un'entrata di circa 560 miliardi e ne abbiamo avuta una di 480 miliardi. È molto grave, ma certamente non può essere addebitata alla metà dei contribuenti, anzi diciamo che la stragrande maggioranza dei contribuenti italiani, comprese le partite IVA, è onesta e paga correttamente le imposte.

Per quanto riguarda invece l'entità dei controlli, risponde al vero quanto rilevato dalla Corte dei conti ovviamente, e quanto sottolineato dal senatore Di Nicola, però qui il tema è un altro, ma questa scelta ovviamente è del legislatore. Noi assoggettiamo al controllo ovviamente i contribuenti che non sono assoggettati a ritenuta, così come diceva prima il senatore De Bertoldi, non quelli che subiscono una tassazione senza poter fare altro che subirla. A fronte di circa sei milioni di partite IVA — quelle effettivamente operative sono meno, però si parla di milioni di partite IVA operanti — abbiamo un sistema dell'Agenzia delle entrate — quindi i colleghi dell'Agenzia delle entrate che sul territorio possono operare — di poche decine di migliaia di soggetti. Non è ipotizzabile un controllo puntuale di tutte le partite IVA e quindi un aumento sostanziale degli atti di accertamento. È questo il motivo che ha portato il legislatore a introdurre norme che prevedono una maggior induzione alla *compliance* dei contribuenti, perché è una partita totalmente persa in partenza, quella di poter immaginare un fisco in grado di controllare tutte le partite IVA, al di là della scelta, per cui a fronte di una partita IVA c'è un agente dell'Agenzia delle entrate che controlla il suo comportamento, ma al di là di questo è comunque una partita persa, perché è obiettivamente un rapporto insostenibile. È la ragione che ha indotto il legislatore, e poi l'Agenzia delle entrate in

sede attuativa, a introdurre sistemi che prevedono invece una maggiore automaticità delle entrate, le entrate cosiddette « spontanee », e un'automaticità dei controlli che sono quindi finalizzati più all'individuazione di casi che emergono proprio dall'incrocio delle basi dati e quindi la concentrazione soltanto su taluni soggetti. È ancora una partita da chiudere anche perché le basi dati non sono del tutto complete.

Ricordiamo, questo è cosa ben nota al legislatore, visto che è previsto per norma, che la fatturazione elettronica non è obbligatoria per tutti i soggetti, perché i soggetti che arrivano fino a 65.000 euro di reddito non sono assoggettati alla fatturazione elettronica e quindi sfuggono anche dalle basi dati che le conteggiano. Quindi questo vuol dire che su quei soggetti sono necessari invece accertamenti puntuali, ma sono milioni di soggetti. A riguardo è sempre comunque preferibile stimolare un sistema che prevede invece un'acquisizione maggiore di questi dati e quindi si può anche immaginare, al di là del regime fiscale agevolato che è previsto per i soggetti al di sotto dei 65.000 euro di reddito e sono assoggettati a un regime forfettario — che è un'applicazione agevolata dall'aliquota, che può rimanere — ma assoggettando anch'essi, almeno riducendo il tetto, alla fatturazione elettronica si potrebbe consentire un'acquisizione ulteriore di dati e quindi anche un effetto di *compliance* netto da parte dei contribuenti e un effetto positivo sulle casse dell'erario. Questo è innegabile, però spetta soltanto al legislatore abbassare il livello di reddito dei soggetti obbligati alla fatturazione elettronica.

Per quanto riguarda i temi posti dall'onorevole Frangomeli, che poi sono abbastanza comuni anche con altri, che sono quelli delle basi dati, ripeto: le basi dati servono e serve l'incrocio delle basi dati, ma l'utilizzo che se ne sta facendo, anche con l'integrazione di tutte quelle norme e limiti doverosi che sono posti in tema di *privacy* dei soggetti, sta conducendo a un affinamento progressivo del loro utilizzo, che potrà portare a risultati sempre più migliorativi degli effetti di recupero dell'e-

vasione fiscale, ma più che altro dell'andamento della *compliance*. Su questo è bene che anche il legislatore sia consapevole del fatto che il vero risultato non è il recupero integrale dell'evasione fiscale, ma il recupero integrale di quell'importo attraverso l'adempimento spontaneo. Faccio sempre un esempio improprio, ma soltanto per rendere l'idea: il vero risultato non è spegnere dieci incendi, ma che i dieci incendi non si siano sviluppati. L'esempio è quello del *tutor* e dell'*autovelox*, perché la nostra funzione non è necessariamente quella di elevare contravvenzioni, che è doveroso laddove qualcuno superi i limiti orari per quanto riguarda il sistema ovviamente autostradale, ma è migliorativo del sistema nel suo complesso, quello della riduzione degli incidenti e quindi il sistema *tutor* che induce il conducente a comportarsi bene. Ecco, il sistema delle banche dati, man a mano che si perfezionano, dovrebbe essere quello del sistema *tutor*, che induce il contribuente a un adempimento spontaneo.

Sicuramente poi c'è l'effetto del personale. Dalla fine del mio precedente mandato all'inizio del nuovo mandato l'Agenzia delle entrate aveva 4.000 colleghi in meno per effetto di una serie di pensionamenti o anche soggetti che hanno preferito andare a lavorare nel privato e questo inevitabilmente comporta un effetto anche sulla *performance* dell'Agenzia delle entrate. A questo si risponde soltanto con lo svolgimento di concorsi ed è quello che stiamo facendo: ne abbiamo concluso uno da funzionari e li abbiamo già messi in servizio, abbiamo assunto nuovi dirigenti tramite il corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, stiamo portando a termine un concorso per 175 posizioni e ne bandiremo un altro a breve per altre 160 posizioni, se ricordo bene, e abbiamo già individuato un piano di concorsi per 3 o 4.000 funzionari da attuare nei prossimi tre anni, ma comunque siamo ancora lontani dai numeri che potrebbero garantire un controllo puntuale di accertamento, come quello a cui faceva riferimento il senatore Di Nicola. Dobbiamo invece puntare proprio sulle basi dati.

Per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, a cui credo facesse riferimento l'onorevole Gusmeroli, innanzitutto il sistema delle sanzioni è in vigore dal 1997, quindi sono 24 anni e prevede sanzioni fino al 240 per cento. Era una delle tipologie più frequenti dei ricorsi che facevo come avvocato. Esiste dal 1997 e ci sono state molte occasioni per poterci mettere mano e metterci mano è una scelta del legislatore. È evidente che un sistema sanzionatorio sia necessario, perché altrimenti pagare o non pagare le tasse diventa una scommessa. La misura della sanzione, convengo con lei, può essere anche eccessivamente elevata, può essere ritenuta eccessivamente elevata, ma è in vigore da 24 anni, in cui ci sono state molte occasioni per rivederla. Potrebbe essere anche questa un'occasione per rivederla.

Per quanto riguarda la tassazione per cassa, finisco con l'onorevole Gusmeroli, visto che l'avevo agganciato sul sistema sanzionatorio, ci sono altri due temi che mi ha posto. L'ultimo lo tratterò alla fine, perché è quello della ripresa dell'attività di riscossione e di accertamento. Invece per quanto riguarda il sistema di tassazione per cassa, convengo con lei. Nella tassazione per cassa, per come è attualmente prevista, l'incasso non è collegato all'emissione della fattura, ne sono ben consapevole, ma quello che si ipotizza è tutto da scrivere. Sta a voi legiferarlo in modo tale che l'effettiva tassazione per cassa sia legata agli effettivi incassi. I sistemi digitali consentono la tassazione nel momento esatto dell'incasso o nell'esatto momento della spesa dell'investimento. Non c'è nessun impedimento tecnico alla possibilità di tassare l'effettiva differenza algebrica tra l'incasso della fattura e la spesa dell'investimento. Non c'è nessuna possibilità di impedimento tecnico. È un problema normativo. Ove il legislatore voglia arrivare a questo, non c'è un problema di disallineamento dell'emessa fattura e l'effettivo incasso. Questo è l'attuale sistema che comunque rimette la possibilità al contribuente, ma dovendo ipoteticamente scrivere, laddove questo sistema venga accolto, lo si può scrivere in maniera tale che la tassazione avvenga sul-

l'effettiva differenza tra entrate e uscite. È soltanto da scrivere. Una delle prime regole che si insegna agli avvocati è che il legislatore può rendere *de albo nigrum*. Quindi sta a voi disegnarla nel modo migliore.

Per quanto riguarda invece l'interrogativo relativo alla tassazione per cassa del senatore Fenu, sicuramente bisogna evitare che, laddove questo sistema possa trovare accoglimento nel dibattito parlamentare, il sistema di tassazione per cassa possa diventare un aggravio di adempimenti per i contribuenti. Ci mancherebbe altro. È evidente che attualmente l'Agenzia delle entrate è in grado di conoscere una serie di elementi, non tutti, proprio per quello che dicevo prima con la risposta all'onorevole Fragonelli, perché non tutti i soggetti ad esempio sono tenuti alla fatturazione elettronica obbligatoria e quindi tutti quei soggetti, peraltro la maggior parte di essi sarebbero destinatari dell'eventuale sistema di tassazione per cassa, trasmettono questi dati all'Agenzia delle entrate, non essendoci un sistema di fatturazione elettronica obbligatoria ad essi applicabile. Viceversa, man a mano che questi dati arrivano all'Agenzia delle entrate è essa stessa — l'Agenzia — che, al limite mediante delega del contribuente interessato a questo sistema di tassazione, quindi non obbligatorio, materialmente opera quella differenza tra entrate e uscite a cui prima faceva riferimento l'onorevole Gusmeroli.

Per quanto riguarda la domanda del senatore De Bertoldi sulla differenza di trattamento fiscale tra lavoratore dipendente e lavoratore autonomo, devo liberarmi interamente da tutti i miei pregiudizi di ex lavoratore autonomo e titolare di partita IVA. È evidente che il titolare di partita IVA si senta in qualche modo differenzialmente assoggettato a tassazione e lo sia rispetto al lavoratore dipendente, però è anche vero che il sistema della ritenuta è quello che consente anche all'erario di garantire delle entrate. Questo non vuol dire essere in qualche modo tagliati dallo Stato, ma è semplicemente una modalità per evitare che ci siano ulteriori privazioni da quella che è la cassa comune, che consente a tutti noi di avere un agire collettivo.

Ovviamente anche in questo si possono immaginare eventuali modifiche normative.

Per quanto riguarda l'onorevole Trano, che mi sembra facesse riferimento al « magazzino » della riscossione, lo trattiamo quasi per ultimo insieme all'altra domanda dell'onorevole Gusmeroli.

Per quanto riguarda invece la possibilità dell'automaticità del meccanismo dei ristori: i ristori sono stati introdotti nel 2020 sulla base sostanzialmente di un'autodichiarazione e della creazione di una piattaforma digitale e alcuni controlli vengono fatti prima e la maggior parte invece a valle. Perché? Perché molti dei dati su cui si basano i ristori non sono ancora nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate. La dichiarazione dei redditi del 2020 verrà presentata entro novembre del 2021 e non tutti i soggetti che sono titolari di partita IVA, non essendo assoggettati a fatturazione obbligatoria, hanno trasmesso i dati all'Agenzia delle entrate, che quindi dovrà aspettare le liquidazioni periodiche, ma ad esempio per quei soggetti che non sono soggetti ad IVA non potrà aspettare neanche questo dato, ma dovrà aspettare la dichiarazione dei redditi, che verrà presentata nel novembre di quest'anno relativamente all'anno precedente, cioè al 2020. Quindi ci sono una serie di dati che ancora non sono disponibili. Per cui se da un lato si è creato un sistema che disallinea, spostando molto in avanti la trasmissione dei dati all'Agenzia delle entrate, dall'altro l'Agenzia delle entrate non è in grado quindi di poter predisporre autonomamente una serie di servizi, quantomeno fino a quando non avrà la disponibilità di queste informazioni.

Per quanto riguarda quanto accennato come suggestione, ma anche come suggerimento, dal presidente D'Alfonso — ma anche questo spetta al legislatore — ritengo che la reciprocità sia doverosa per principio costituzionale, prima ancora che per l'applicazione dello Statuto dei diritti del contribuente. A questo proposito rilevo che lo Statuto ha soltanto valenza di norma ordinaria e probabilmente anche questa potrebbe essere un'occasione per un dibattito

parlamentare, che lascio a voi, sull'opportunità eventualmente di far salire al rango di norma costituzionale taluni principi dello Statuto dei diritti del contribuente, semmai anche appesantendoli o arricchendoli ulteriormente, perché forse lo Statuto dei diritti del contribuente non ha valenza di norma costituzionale, ma forse è eccessivamente leggero per poter essere assunto a regola di rango costituzionale. Questo per la reciprocità, che però è doverosa. E ne facevo accenno, se mi permette, presidente D'Alfonso, proprio in relazione al quantomeno illogico e incoerente sistema che prevede l'applicazione di una misura di interessi diversa a seconda che lo Stato sia debitore o creditore, quindi non soltanto in relazione alla tempestività dei rimborsi. Sicuramente quest'ultima è doverosa da parte dell'Agenzia delle entrate, ma su questo apro una parentesi. Da quando ho iniziato a fare l'avvocato — era ancora lo scorso millennio — ad adesso sono stati fatti molti passi in avanti e devo riconoscere al legislatore e ai colleghi dell'Agenzia delle entrate che hanno velocizzato molto l'erogazione dei rimborsi. Detto questo, poi il paradosso è, ad esempio, che questi rimborsi vengono erogati con l'applicazione di interessi inferiori a quelli che vengono applicati quando lo Stato è creditore. C'è questo disallineamento e quindi un mancato rispetto della reciprocità.

Finisco relativamente al « magazzino » dell'Agenzia delle entrate-Riscossione cui aveva fatto riferimento prima l'onorevole Trano e alla ripresa dell'attività. Per quanto riguarda il « magazzino » pregresso, risalente, non posso far altro che confermare quanto dico e quanto di cui informo il Parlamento in ogni occasione che mi è consentita. L'entità, la vastità e il perimetro temporale di questo « magazzino » fa nascondere tutti noi dietro un dito, che è eccessivamente trasparente ormai nella sua consistenza. Fa sentire a tutti noi che non abbandoniamo nessun credito da riscuotere, perché è doveroso riscuotere fino all'ultimo centesimo, ma in realtà ci ha incastrati in una cattiva gestione dell'amministrazione, perché il dover continuare a cercare di riscuotere somme ormai non

riscuotibili rallenta l'efficienza dell'attività di riscossione per i crediti effettivamente riscuotibili. Quindi ci nascondiamo dietro un'entità di « magazzino » che però in realtà non porta nulla di buono perché impedisce l'effettiva riscossione dei crediti riscuotibili.

Per quanto riguarda la ripresa della riscossione, il Parlamento è ben consapevole della fine del periodo di sospensione al 31 dicembre del 2020. Quindi la scelta, a mio avviso doverosa, del Governo e del Parlamento di sospendere l'attività di accertamento e di invio degli atti da parte dell'Agenzia delle entrate, che sono atti di accertamento, avvisi di liquidazione, lettere di *compliance* e avvisi bonari, da un lato, e, dall'altro, per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate-Riscossione, di cartelle di pagamento, di solleciti di pagamento, di fermi amministrativi di autoveicoli, di pignoramenti di conti correnti, di iscrizioni ipotecarie su beni immobili, non c'è più. Quindi questa attività non è più sospesa. Dal primo gennaio le due Agenzie sono legittimate a riprendere l'attività. Questo cosa comporta? Che tutta l'attività sospesa nel 2020 dovrà essere svolta nel 2021, entro il 31 dicembre 2021, e nel 2021 dovrà essere anche svolta tutta l'attività che è di competenza del 2021, cioè tutti gli atti che devono tempo per tempo essere istruiti, emanati e notificati nel 2021. Questo ha comportato l'accumularsi in prospettiva di circa 50 milioni di atti, 34 milioni dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e 16 milioni di atti dell'Agenzia delle entrate che verranno notificati. L'unica cosa che possono fare le due Agenzie è quella di diluirli nel tempo tra gennaio e dicembre, ma in assenza di una specifica norma non può essere fatto altrimenti.

Per quanto riguarda l'ipotesi cui accennava l'onorevole Gusmeroli di introduzione di norme di rottamazione o di pace fiscale, che dir si voglia, o di definizione, ovviamente questa è una scelta del Parlamento, ma mi preme dire una cosa. Tutte queste disposizioni presuppongono che il cittadino sia a conoscenza del debito, fiscale o previdenziale che sia, che è chiamato ad adempiere. Avendo sospeso l'invio di questi atti nel 2020, anche l'introduzione di una rottamazione o di una rateizzazione straordinaria o che dir si voglia, comunque non risolve il problema di portare a conoscenza del cittadino l'esistenza di questi debiti. Quindi qualunque introduzione non può prescindere dall'invio di questi atti. Possono esserci soluzioni alternative, però chiaramente queste spettano non certo amministrativamente all'Agenzia delle entrate o all'Agenzia delle entrate-Riscossione, ma al Parlamento.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, direttore Ruffini, per questa sua audizione e anche per l'approfondita replica che ha compiuto. Questa audizione conclude la prima giornata di questa nostra indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario ad opera delle Commissioni Finanze di Camera e Senato. Saluto e ringrazio il presidente D'Alfonso e autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal direttore Ruffini (*vedi allegato 2*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.35.

*Licenziato per la stampa
il 7 ottobre 2021*

ALLEGATO 1

Documentazione depositata dal dottor Ricotti

Commissioni riunite

VI della Camera dei Deputati (Finanze)

e 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle
persone fisiche e altri aspetti del sistema
tributario**

Testimonianza del Capo del Servizio

Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia

Giacomo Ricotti

Roma, 11 gennaio 2021

Ringrazio per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di altri aspetti del sistema tributario.

Come ha rilevato il Governatore, il sistema tributario italiano necessita di una riforma ampia e organica, che tenga conto della complessità delle funzioni che esso svolge e della molteplicità degli obiettivi che gli sono affidati¹.

La riforma dovrebbe porsi come finalità principale quella di sostenere la crescita della nostra economia — fortemente provata non solo dalla grave crisi che stiamo vivendo, ma anche da un lungo periodo di ristagno — incentivando l'offerta di lavoro e l'attività d'impresa.

Qualunque intervento di riforma dovrebbe inoltre evitare di aumentare il livello complessivo del prelievo fiscale, già alto nel confronto internazionale. Quest'ultimo risente in misura significativa dell'incidenza dell'economia sommersa e dell'evasione, che si traduce in una pressione fiscale effettiva troppo elevata per quanti rispettano pienamente le regole. Per favorire la crescita occorrerà, piuttosto, muovere verso una ricomposizione del prelievo fiscale a beneficio dei fattori produttivi. Interventi in questa direzione consentirebbero di minimizzare le distorsioni indotte dalla tassazione e favorire l'impiego efficiente ed efficace delle risorse. La necessità di non pregiudicare la sostenibilità dei conti pubblici richiede che, qualora la ricomposizione delle entrate risultante dalla riforma comportasse una perdita di gettito, questa andrà compensata con opportuni interventi di riduzione delle spese.

Appare poi fondamentale semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente, sia nel paese sia all'estero.

Conformemente all'oggetto principale dell'indagine, nel corso dell'audizione mi soffermerò soprattutto sull'imposta personale sui redditi delle persone fisiche (Irpef), esaminando alcune criticità dell'attuale sistema. Analizzerò anche alcune questioni che devono essere affrontate per garantire il carattere organico dell'intervento di riforma; esse attengono alle finalità che si desidera attribuire all'Irpef, al modello di imposizione sui redditi e al conseguente coordinamento con le altre forme di prelievo sui redditi e sulla ricchezza; discuterò anche della possibile ricomposizione delle entrate. Infine, mi occuperò degli

¹ Cfr. I. Visco, *Considerazioni finali*, 2019.

interventi necessari per preservare la riforma, riguardanti il processo di produzione e di manutenzione delle norme e il funzionamento della giustizia tributaria. Verranno evidenziate similitudini e differenze tra il sistema italiano e quello di altri paesi, guardando in particolare ai principali dell'area dell'euro.

Per ragioni legate alla durata del mio intervento, non tratterò il tema dei contributi sociali; una riforma dell'Irpef non può però prescindere dal loro assetto. Per le stesse ragioni non affronterò, se non con qualche occasionale richiamo, argomenti altrettanto importanti per una revisione complessiva del sistema fiscale, ciascuno dei quali richiederebbe un approfondimento a sé stante. Mi riferisco, in particolare, alla tassazione applicata a livello territoriale e al suo rapporto con i prelievi erariali, e alla necessità di rivedere il sistema tributario anche in chiave di sostenibilità ambientale.

1. L'Irpef: le principali criticità

L'Irpef rappresenta l'imposta più rilevante del sistema tributario italiano per gettito (pari a poco meno dell'11 per cento del PIL e al 40 per cento circa delle entrate fiscali). Come noto, il tributo assume come unità impositiva l'individuo e ha una struttura progressiva di aliquote per scaglioni di reddito.

Entrata in vigore il 1° gennaio 1974, l'Irpef sostituì l'imposta complementare personale sul reddito complessivo e 3 imposte reali cedolari (terreni, fabbricati, ricchezza mobile), prelevate con diverse aliquote (anche progressive) su 6 tipi di reddito, nonché alcuni tributi locali e varie addizionali, erariali e locali.

Nei lavori preparatori della Commissione Cossiani l'imposta era stata concepita come personale, omnicomprendente e progressiva, da integrare con un prelievo patrimoniale. Non tutti i redditi furono però assoggettati ad aliquota progressiva: gran parte di quelli di capitale continuò ad essere tassata separatamente in misura proporzionale. In luogo della patrimoniale fu introdotta l'Ilor, un'imposta proporzionale e reale che colpiva i redditi fondiari, di capitale e d'impresa soggetti ad Irpef.

In 47 anni l'Irpef è stata oggetto di numerosi interventi, che si sono stratificati nel tempo e hanno reso l'imposta estremamente complessa.

I soli testi normativi di base (DPR n. 597/1973 e Testo unico delle imposte sui redditi — TUIR) hanno subito oltre mille interventi ad opera di circa 200 provvedimenti: si sono succedute 14 scale di aliquote, dalla prima con 32 scaglioni all'attuale — la più longeva — con 5; il numero di deduzioni (10 nel 1974) è quasi raddoppiato nei soli primi 15 anni; nei successivi 3 anni, tra il 1989 e il 1992, circa la metà di esse è stata trasformata in detrazioni; da allora il ruolo di queste ultime è venuto crescendo ed oggi le detrazioni previste dal TUIR sono oltre 30, contro le due del 1974 (per familiari a carico e per spese di produzione del reddito); gli importi di queste due detrazioni, originariamente fissi, sono diventati variabili in base al reddito, finendo per contribuire in misura determinante alla progressività dell'imposta.

La struttura attuale dell'Irpef presenta diverse criticità dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità della tassazione. Le principali, esaminate di seguito, riguardano l'evasione dell'imposta, l'erosione della base imponibile, il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive e la capacità redistributiva dell'imposta.

L'evasione. — L'evasione fiscale sottrae gettito all'erario e aggrava il prelievo sui contribuenti onesti. Genera condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, favorendo quelle che evadono o che operano in settori dove è più facile sfuggire al fisco. Distorce scelte occupazionali, investimento in capitale umano e offerta di lavoro. Può condizionare la crescita dimensionale e il tasso di innovazione delle imprese, con effetti negativi sul potenziale di crescita dell'economia.

Alle radici di questo problema ci sono svariati fattori, inclusa la struttura frammentata del sistema economico, che rende difficili i controlli². Rilevano però anche il disegno molto articolato delle imposte, un impianto sanzionatorio poco efficace, le difficoltà per l'amministrazione finanziaria di utilizzare appieno i dati disponibili³.

Una stima dell'evasione dell'Irpef, insieme a quella riguardante le altre imposte, è contenuta nella *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* (d'ora in poi indicata come "Relazione"), allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

La base di partenza principale per la stima dell'evasione fiscale e contributiva condotta nella Relazione è la valutazione dell'economia sommersa effettuata annualmente dall'Istat. Nel 2018, ultimo anno per il quale sono disponibili le elaborazioni, il prodotto attribuito all'economia sommersa ammontava a oltre 190 miliardi di euro (il 10,8 per cento del totale).

L'evasione è misurata attraverso il cosiddetto tax gap, ossia la differenza tra il gettito teorico in presenza di perfetto adempimento degli obblighi fiscali e contributivi e il gettito effettivo. Nel 2018, il tax gap è stato pari a circa 104,6 miliardi di euro, di cui 92,3 miliardi di mancate entrate fiscali e 12,3 di mancate entrate contributive.

Secondo la "Relazione" l'evasione relativa all'Irpef ammontava nel 2018 a circa 38 miliardi (il 41 per cento del totale delle imposte evase); più di quattro quinti erano riconducibili a redditi da lavoro autonomo e d'impresa, il resto al lavoro dipendente irregolare. A titolo di

² Cfr. S. Manestra, *Per una storia della tax compliance in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 81, dicembre 2010.

³ Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione), *Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2020-2022. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini*, 12 novembre 2019.

confronto, i maggiori contributi al *tax gap* sono dovuti a IVA (circa 33 miliardi), Ires (circa 9 miliardi) e IRAP (circa 5 miliardi).

In proporzione al gettito teorico, il *gap* dell'Irpef sui redditi da lavoro autonomo e d'impresa (intorno al 68 per cento) è molto più alto di quello relativo a IVA, Ires e IRAP (con valori compresi tra il 20 e il 25 per cento). Se tali redditi fossero interamente dichiarati, la loro quota sul totale della base imponibile Irpef passerebbe da poco più di un decimo a oltre un quarto.

Rispetto agli altri paesi, l'evasione fiscale risulta particolarmente elevata in Italia. Come noto la comparazione delle stime dell'evasione è difficoltosa a causa della diversità di dati e metodologie. Allo stato attuale, un confronto attendibile è possibile solo con riferimento all'IVA, una buona *proxy* della gravità del problema per tutto il sistema fiscale e per la quale l'Italia registra una delle più elevate differenze tra gettito teorico e gettito effettivamente incassato⁴.

Dai dati della “Relazione” si registra negli ultimi anni una tendenza alla riduzione dell'evasione sia in valore assoluto sia in termini relativi, dovuta soprattutto alla componente IVA e in misura minore alle componenti Ires e IRAP; la componente dovuta all'Irpef su lavoro autonomo e impresa è invece piuttosto stabile.

L'aumento della *compliance* dell'IVA è anche il risultato di diversi interventi varati negli ultimi anni per il contrasto all'evasione (*reverse charge*, *split payment*, fatturazione elettronica)⁵, che hanno consentito all'Italia di registrare un miglioramento superiore alla media europea⁶.

Il contrasto all'evasione dell'Irpef potrà trarre beneficio dalla riduzione del *gap* IVA, in particolare di quello dovuto alla sottofatturazione. L'estensione degli obblighi di

⁴ Nel 2018 l'Italia presentava il *gap* maggiore in valore assoluto (35,4 miliardi di euro) ed era quarta in termini relativi (24,5 per cento), preceduta da Romania (33,8), Grecia (30,1) e Lituania (25,9). I rapporti più bassi tra evasione e gettito teorico si registravano in Svezia (0,7 per cento), Croazia (3,5) e Finlandia (3,6). Nel Regno Unito, il valore assoluto del *gap* ammontava a 23,5 miliardi quello relativo al 12,2 per cento; valori ancora più bassi si registravano in Germania (22,1 miliardi, 8,6 per cento), Francia (12,8 miliardi, 7,1 per cento) e Spagna (4,9 miliardi, 6 per cento) (cfr. European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 2020 Final Report*, 2020).

⁵ Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione), *Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2020-2022. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini*, 12 novembre 2019.

⁶ In Italia, nel periodo 2014-2018 la variazione del livello di *compliance* ha contribuito positivamente alle entrate IVA in tutti gli anni considerati; in media la variazione annuale delle entrate IVA dovuta al miglioramento della *compliance* è stata pari a circa il 2,1 per cento contro una media europea dell'1,4 per cento (cfr. European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 2020 Final Report*, 2020).

fatturazione elettronica e l'introduzione della comunicazione telematica dei corrispettivi, che si realizzerà compiutamente solo nel 2021, pur a fronte di inevitabili costi *una tantum* di implementazione e adeguamento, appaiono suscettibili di incidere significativamente anche sull'evasione dell'Irpef, riducendo allo stesso tempo il costo della *compliance* fiscale⁷. In quest'ottica, il sistema di fatturazione elettronica andrebbe generalizzato, applicandolo a tutte le categorie di operatori economici.

L'erosione. — La base imponibile dell'Irpef ha subito un fenomeno di erosione attraverso tre processi: per “cedolarizzazione”, ossia con la tassazione separata e proporzionale di alcuni cespiti; per proliferazione delle cosiddette spese fiscali (*tax expenditures*), sotto forma di esenzioni, deduzioni e detrazioni; per obsolescenza dei valori tassati, come nel caso del mancato aggiornamento dei valori catastali.

La cedolarizzazione era un tratto già presente alla nascita dell'imposta, con la tassazione proporzionale dei redditi di capitale. Negli ultimi due decenni ha interessato anche i redditi minimi d'impresa e di lavoro autonomo (cfr. l'approfondimento *La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi in Italia* in appendice), i canoni di abitazioni locate (e, per i contratti conclusi nel 2019, anche dei negozi), i premi di risultato dei dipendenti, i compensi per ripetizioni. La crescente estensione dei regimi di tassazione sostitutiva determina un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta (questione su cui mi soffermerò in seguito). Questi effetti vengono poi amplificati dalla mancata applicazione a tali redditi delle addizionali comunali e regionali. Nel complesso, la cedolarizzazione riduce la base imponibile dell'Irpef di circa un decimo, effetto in gran parte riconducibile a redditi finanziari e a redditi d'impresa e da lavoro autonomo, soprattutto dopo l'estensione del prelievo proporzionale ai soggetti con ricavi non superiori a 65 mila euro.

Nei principali paesi dell'area dell'euro la scelta di tassare in via proporzionale è frequente per i redditi finanziari, ma non per i redditi da lavoro autonomo e di impresa (cfr.

⁷ La fatturazione elettronica, prevista dalla L. 244/2007, ha trovato applicazione in diversi momenti. Il decreto interministeriale 55 del 3 aprile 2013 ha disposto l'obbligo di emissione della fattura elettronica per una parte della pubblica amministrazione dal 6 giugno 2014 e per un'altra parte dal 31 marzo 2015. Tra soggetti privati il D.lgs. 127/2015, come modificato dalla L. 205/2017, ne ha previsto l'obbligatorietà dal 1° gennaio 2019. L'introduzione della trasmissione telematica dei corrispettivi, prevista sempre dal D.lgs. 127/2015, come modificato dall'art. 17 del DL 119/2018, è divenuta obbligatoria per i soggetti di maggiori dimensioni dal 1° luglio 2019, per gli altri dal 1° gennaio 2020. L'obbligo è di fatto scattato dal 1° gennaio 2021 per effetto della proroga della moratoria sanzioni.

l'approfondimento *La tassazione del reddito delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi negli altri paesi* in appendice).

Anche l'incidenza delle spese fiscali è andata crescendo nel tempo. Nel 2019 quelle relative solo all'Irpef erano 139, il 26 per cento di quelle riferite a tutte le imposte. Esse determinavano una riduzione di gettito di oltre 42 miliardi (il 68 per cento di quella dovuta al complesso delle spese fiscali)⁸.

Larga parte delle riduzioni di gettito è riconducibile a poche voci, collegate a politiche consolidate in ambito abitativo, sanitario, previdenziale e scolastico⁹. I benefici di alcune tendono a concentrarsi tra i contribuenti nei decili più alti di reddito con una riduzione della progressività dell'Irpef. Qualora dalla revisione delle *tax expenditures* si volesse recuperare gettito a copertura di altre parti della riforma sarebbe inevitabile individuare le priorità tra le politiche settoriali.

Un confronto qualitativo con i principali paesi dell'area dell'euro (Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna) mostra che l'Italia ha una più vasta gamma di detrazioni e deduzioni per oneri, all'interno della quale agevola categorie di spesa che godono di trattamenti di favore anche negli altri paesi: previdenza complementare, istruzione, corresponsione di alimenti e assistenza a familiari, interessi sui mutui. Confronti quantitativi sono ostacolati dal fatto che il numero e il valore delle spese dipendono dalla definizione delle stesse adottata, dal modello di welfare, dalle dimensioni assolute della finanza pubblica e dalle altre caratteristiche delle imposte affette, a partire dalle aliquote. Il fenomeno assume comunque dimensioni rilevanti anche negli altri principali paesi. A titolo meramente indicativo in Francia le spese fiscali dell'impôt sur le revenu sono 184 su un totale di 468 e corrispondono a 36 dei 99 miliardi di minor gettito; nel Regno Unito fa riferimento all'income tax il 30 per cento dei 155 miliardi ascrivibili alle 111 misure oggetto di stima; in Germania l'Einkommensteuergesetz contempla 29 delle 105 spese fiscali complessivamente applicate, per un ammontare pari a 7 dei 32 miliardi totali.

Infine, l'erosione è dovuta anche all'obsolescenza delle basi imponibili, fenomeno che riguarda i redditi determinati in modo forfetario o figurativo facendo riferimento ai valori indicati nei catasti immobiliari, che non sono aggiornati da diversi anni (cfr. l'approfondimento *La revisione dei valori catastali* in appendice)¹⁰. Tali valori influiscono non

⁸ Cfr. MEF, *Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali*, tavola a pag. 12, allegato alla NADEF 2020; la tavola è basata sul *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019* del MEF. Con riferimento al valore complessivo delle spese fiscali, la relazione segnala che tale cifra non necessariamente corrisponde al gettito recuperabile con l'abolizione di tutte le misure, giacché ognuna di esse è valutata *ceteris paribus*, dove tra i *ceteris* sono comprese anche le altre spese fiscali. Alle spese richiamate nel testo, si aggiungevano ulteriori 55 voci, con effetti anche su altre imposte, che riducevano il gettito Irpef per oltre 3 miliardi.

⁹ Le detrazioni per produzione di reddito e per carichi familiari non rientrano nella definizione di spesa fiscale adottata per la redazione del rapporto, in quanto ritenute elementi strutturali dell'imposta (MEF, *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016*, pag. 13).

¹⁰ Commissione 6a del Senato della Repubblica, *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili - Testimonianza di Alessandro Buoncompagni (Servizio Rapporti Fiscali) e Sandro Momigliano (Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria)*, 13 giugno 2013.

solo sulla determinazione dell'Irpef, ma anche di altre imposte (Imu, registro, successioni e ipocatastali).

Il livello e l'andamento delle aliquote marginali. — La combinazione dei vari elementi di definizione della base imponibile e dell'imposta personale, del sistema dei contributi sociali e delle regole di erogazione dei trasferimenti determina il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive. Esse rivestono una particolare importanza poiché influiscono sull'offerta di lavoro, sull'evasione e sul lavoro irregolare.

Le aliquote marginali effettive misurano la parte dell'incremento unitario del reddito lordo che viene assorbita dal sistema di imposte, contributi sociali e trasferimenti assistenziali. Esse sono generalmente positive e inferiori al 100 per cento. Possono però essere anche negative, se l'aumento del reddito disponibile è superiore all'aumento marginale del reddito lordo, perché si accede a maggiori trasferimenti (ad esempio, superando la soglia di esenzione dall'Irpef si ha diritto al bonus per i lavoratori dipendenti). Possono essere anche superiori al 100 per cento, se l'incremento marginale del reddito lordo comporta una riduzione del reddito disponibile, tipicamente dovuto al venire meno di alcuni trasferimenti assistenziali o all'applicazione su tutto il reddito delle addizionali locali al superamento della soglia di esenzione dall'imposta nazionale; si parla in questo caso di "trappola della povertà".

L'interazione tra i molteplici ed articolati parametri del sistema *tax and benefit* italiano (trasferimenti, da un lato; aliquote, scaglioni, deduzioni, detrazioni e regimi sostitutivi dell'Irpef, dall'altro; alcuni di questi con soglie di accesso e disegno decrescente rispetto al reddito), stratificatisi nel tempo in maniera non coerente tra loro, ha fatto sì che le aliquote marginali effettive siano molto diverse per valori di reddito simili, raggiungano un livello generalmente elevato anche per redditi contenuti e assumano un andamento erratico¹¹.

In base a valutazioni effettuate con il modello di microsimulazione BIMic della Banca d'Italia¹², nel 2019 la media delle aliquote marginali effettive si attesta attorno al 38 per cento, di cui 8 punti dovuti ai contributi sociali, circa 26 attribuibili all'Irpef e poco meno di 2 riconducibili rispettivamente al bonus Irpef e agli altri trasferimenti sociali. Inoltre la variabilità delle aliquote marginali effettive per uno stesso livello di reddito può essere molto alta per effetto della differenziazione dei parametri del sistema fiscale e dei trasferimenti in base alle diverse fonti di reddito e alle condizioni specifiche del contribuente.

Soffermandosi sui soli lavoratori dipendenti, le aliquote marginali effettive presentano valori piuttosto elevati già in corrispondenza di livelli di reddito contenuti: esse raggiungono livelli mediamente superiori al 40 per cento oltre i 17 mila euro di reddito. Inoltre presentano un andamento erratico al crescere del reddito. Per i redditi bassi ciò è dovuto alle diverse soglie di accesso ai trasferimenti sociali (come il Reddito di cittadinanza o il bonus Irpef), a quella di esenzione dall'Irpef (superata la quale sono dovute anche le addizionali locali su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta nazionale) e al limite per la definizione dei carichi familiari che influiscono sulle detrazioni e sugli assegni familiari. I redditi medi, a loro volta, subiscono inasprimenti dell'aliquota marginale effettiva a causa dei salti di aliquota legale tra scaglioni, del

¹¹ Cfr. N. Curci, P. Rizza, M. Romanelli e M. Savegnago, *Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul modello di microsimulazione BIMic*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 546, 2020.

¹² Cfr. N. Curci, M. Savegnago, e M. Cioffi, *BIMic: the Bank of Italy microsimulation model for the Italian tax and benefit system*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 394, 2017.

variare del disegno delle detrazioni da lavoro dipendente e per la rapida riduzione all'aumentare del reddito della detrazione aggiuntiva per redditi da lavoro dipendente introdotta lo scorso anno (che determina un picco superiore al 65 per cento per i redditi compresi tra 35 e 40 mila euro).

Le caratteristiche dell'Irpef spiegano una parte rilevante dell'andamento delle aliquote marginali. Un processo di riforma dell'imposta personale sul reddito dovrà pertanto cercare di contenere le irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali, anche per ridurre i disincentivi all'offerta di lavoro. Qualora si decidesse di mantenere l'attuale struttura dell'imposta, sarebbe opportuna una riorganizzazione unitaria del sistema di detrazioni e *bonus*, frutto di interventi successivi non coerenti tra loro, e un ripensamento del loro disegno anche alla luce dell'interazione con scaglioni e aliquote legali. Al contempo, un processo di riforma dell'Irpef non potrà prescindere dal riordino degli istituti a essa collegati (come i trasferimenti sociali e le addizionali locali), che andrà realizzato in maniera organica e coordinata.

La capacità redistributiva dell'Irpef. — L'Irpef riveste un ruolo rilevante nella complessiva capacità redistributiva del nostro sistema *tax and benefit*. Elaborazioni basate sul modello di microsimulazione BIMic suggeriscono che siano ascrivibili all'Irpef circa 4 dei complessivi 15 punti di riduzione dell'indice di disuguaglianza di Gini che si verifica nel passaggio dai redditi di mercato a quelli disponibili familiari equivalenti: al netto dei redditi da pensione, si tratta del maggiore contributo.

Le principali componenti della struttura attuale dell'imposta giocano un ruolo diverso nel determinare questo risultato. Circa metà della capacità redistributiva dell'Irpef è spiegata dal sistema di scaglioni e aliquote, poco più del 40 per cento dalle detrazioni e meno del 10 per cento dalla definizione della base imponibile (comprese le deduzioni). L'effetto regressivo dell'esclusione dalla progressività dell'Irpef dei redditi da attività finanziarie e di quelli d'impresa e da lavoro autonomo inferiori a 65 mila euro risulta pari a circa 6 punti percentuali; esso è più che compensato dall'esclusione dalla base imponibile di altre componenti del reddito lordo (come i trasferimenti assistenziali).

Infine, l'assenza di meccanismi di imposta negativa limita le possibilità di redistribuzione dell'Irpef nei confronti dei soggetti incapienti, che avviene essenzialmente dai redditi più elevati a quelli intermedi.

2. Questioni di carattere generale da valutare per una riforma

Per pervenire ad una riforma dell'Irpef che abbia caratteristiche di organicità debbono essere affrontate diverse questioni di carattere generale. Tra le più rilevanti rientrano quelle sulle finalità dell'imposta, la definizione della base imponibile e il coordinamento con gli altri prelievi presenti nel sistema tributario.

Le finalità dell'imposta e la definizione della base imponibile. — Un ripensamento dell'Irpef all'interno di una più ampia riforma del sistema fiscale non può prescindere da una valutazione approfondita delle finalità che si intendano attribuire all'imposta e della funzione che essa debba svolgere all'interno del sistema di *tax and benefit*. Oltre a costituire il principale strumento di redistribuzione (e, quindi, di riduzione delle disuguaglianze) dal lato delle imposte, all'Irpef sono oggi assegnati molteplici obiettivi, anche di natura extra-tributaria. Volendo perseguire una riforma organica, occorrerebbe riflettere su quali siano gli strumenti del sistema più adatti a perseguire ciascun obiettivo.

In particolare, è necessario stabilire fin da subito se l'imposta personale debba svolgere un ruolo rilevante anche nelle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alla famiglia, o se invece sia più opportuno demandare tali compiti ad altri strumenti, che comunque andranno adeguatamente raccordati con l'Irpef.

Attualmente alcune caratteristiche dell'Irpef non la rendono adatta a perseguire tali finalità. Innanzitutto, per attribuire determinate prestazioni o integrazioni è preferibile far riferimento ai mezzi posseduti dalla famiglia, piuttosto che dal singolo individuo, unità impositiva dell'Irpef odierna. Inoltre, ricorrere unicamente al solo reddito dichiarato ai fini Irpef come prova dei mezzi per l'accesso alle politiche di sostegno appare riduttivo, problema ulteriormente aggravato dai fenomeni dell'evasione e dell'erosione della base imponibile. Infine, l'assenza di forme di imposta negativa non consente di intervenire nei casi in cui i soggetti che avrebbero diritto a integrazioni del reddito ricadano all'interno della *no tax area*.

Altri strumenti, che tengano conto sia del patrimonio posseduto sia del reddito percepito, sono in grado di individuare più correttamente i destinatari degli aiuti attraverso modalità di *means testing* su base familiare. In quest'ambito va quindi valutata positivamente l'opera di razionalizzazione dei sussidi alla famiglia, già avviata con l'assegno unico e universale di prossima istituzione.

Subito dopo le finalità dell'imposta, occorre decidere quale debba essere la sua base imponibile e, in particolare, quanto ampia e quali redditi debba ricomprendere. La scelta andrà collocata tra i due poli della “*comprehensive income taxation*” e del sistema cedolare.

Nel modello di “comprehensive income taxation” esiste un'unica imposta sul reddito complessivo, che non differenzia il prelievo tra le diverse fonti in base alla loro natura. La considerazione del reddito complessivo del contribuente, unitamente al carattere personale del prelievo e all'applicazione di aliquote progressive, consente il perseguimento di obiettivi di equità orizzontale e verticale. Inoltre, per costruzione, il sistema garantisce la neutralità di trattamento fiscale fra diverse forme di reddito.

Nei modelli di tipo cedolare i redditi sono invece suddivisi in diverse categorie (da lavoro, da risparmio, di impresa, da fabbricati) ed a ciascuna di esse si applica un'imposta specifica. Tali modelli — consentendo di tener conto delle caratteristiche delle diverse categorie di redditi (in termini, ad esempio, di modalità di calcolo delle basi imponibili e della loro relativa mobilità, nonché delle possibilità di intervento dei sostituti d'imposta) — tendono a semplificare la gestione del sistema tributario e a ridurre i costi amministrativi e di compliance. Tuttavia essi non garantiscono il rispetto dell'equità orizzontale, ammettendo che il livello di prelievo possa differire tra contribuenti con uguali livelli di reddito complessivo risultante da diverse categorie. Inoltre, a causa dei problemi di inquadramento fiscale di alcune tipologie di reddito, i sistemi di tipo cedolare tendono a creare inevitabilmente spazi per comportamenti elusivi che necessitano di adeguati presidi, con un conseguente aumento della complessità del sistema.

Nei sistemi di tassazione adottati in quasi tutti i paesi convivono elementi riconducibili ai due modelli impositivi. In particolare, i cosiddetti sistemi di tipo duale limitano la progressività ai soli redditi da lavoro e applicano ai redditi da capitale un'aliquota proporzionale pari a quella del primo scaglione dell'imposta sul reddito. Essi nascono come risposta alla concorrenza fiscale internazionale sui fattori produttivi più mobili, riducendo il prelievo sui redditi derivanti dall'impiego del capitale.

Il sistema italiano, seppur ispirato al modello della *comprehensive income taxation* nelle proposte iniziali della Commissione Cosciani, ha assunto sin dall'origine i connotati di un sistema duale, per l'esclusione dalla base imponibile dei redditi finanziari; come già rilevato, negli anni il novero dei redditi soggetti a prelievo proporzionale è stato ulteriormente esteso.

Sempre nell'ambito della definizione della base imponibile rientra la scelta dell'unità impositiva, che può essere l'individuo, come nell'Irpef attuale, o la famiglia. Questa decisione ha importanti conseguenze per l'equità e l'efficienza. La tassazione su base familiare, che sul piano dell'equità consentirebbe di tenere conto delle economie nel consumo realizzabili tra conviventi, sul piano dell'efficienza accentuerebbe il problema — molto grave nel nostro paese — della bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alzando l'aliquota marginale effettiva del secondo percettore di reddito della famiglia¹³.

¹³ Cfr. M.R. Marino, M. Romanelli e M. Tasso, *Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labour supply model*, Banca d'Italia, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 1084, 2016, per una discussione su

Sarebbe forse preferibile confermare la scelta dell'individuo come unità impositiva; gli effetti indesiderati sull'equità di tale opzione sono di fatto mitigati dal recente potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà, che si basano su una misura familiare di capacità reddituali e patrimoniali, e dal previsto avvio dell'assegno unico e universale per i figli.

Il coordinamento tra Irpef e altri prelievi. — Il disegno di un sistema di tassazione del reddito personale richiede un coordinamento con altre forme di prelievo. I casi in cui questa necessità è più evidente riguardano la tassazione sulle imprese, quella sui redditi finanziari e quella sul patrimonio.

Il prelievo sulle imprese. — Il reddito d'impresa, in funzione delle scelte organizzative adottate dall'imprenditore, può essere assoggettato a imposta personale o a imposta societaria. Motivazioni basate su costi di adempimento e complessità organizzative inducono a prospettare differenti trattamenti tributari tra soggetti che svolgono attività d'impresa: la variabile dimensionale può essere utilizzata come indicatore della diversa gradazione degli adempimenti richiesti. Allo stesso tempo, per i soggetti di maggiori dimensioni il coordinamento tra i due prelievi risulta necessario proprio per evitare che differenti trattamenti fiscali distorcano le scelte organizzative, con una inefficiente allocazione delle risorse.

Nel sistema attuale rientrano nell'ambito della tassazione personale i redditi degli imprenditori individuali e dei soci delle società di persone (cosiddetta tassazione per trasparenza). Sono previsti tre regimi fiscali, con adempimenti di complessità crescente: si passa da adempimenti minimi, per gli imprenditori individuali, con determinazione dell'imponibile parametrata ai ricavi, applicazione di un'imposta proporzionale ed esclusione dall'imposta sul valore aggiunto, a regimi di contabilità semplificata e contabilità ordinaria, con determinazione analitica del reddito e inclusione dello stesso nella base imponibile Irpef (cfr. approfondimento *La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi in Italia* in appendice).

Le differenze tra i regimi di contabilità semplificata e ordinaria riflettono differenze organizzative che dovrebbero connotare le imprese per le diverse dimensioni, a prescindere dai vincoli fiscali. Maggiori e più incisive sull'entità del prelievo fiscale sono le differenze tra

politiche fiscali e di *welfare* che consentano di potenziare la lotta alla povertà minimizzando gli effetti di disincentivo sull'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito.

i contribuenti soggetti al regime forfetario e gli altri: esse possono incentivare l'evasione o condurre a scelte organizzative subottimali per evitare il forte aggravio fiscale derivante dall'uscita dal regime più favorevole.

Sono apprezzabili le semplificazioni previste dal regime forfetario per i soggetti di minori dimensioni, anche per evitare che oneri di *compliance* elevati rappresentino barriere all'entrata sul mercato. Sotto il profilo del prelievo, l'esperienza di altri paesi europei indica come il reddito di questi soggetti, anche se determinato forfetariamente, possa essere incluso nella base imponibile dell'imposta progressiva personale, evitando gli effetti di erosione propri del sistema italiano (cfr. approfondimento *La tassazione del reddito delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi negli altri paesi* in appendice).

La tassazione del reddito d'impresa in Irpef dei soggetti di maggiori dimensioni dovrebbe poi essere coordinata con quanto previsto dall'imposta sulle società. Andrebbero superate le attuali differenziazioni basate unicamente sulla forma giuridica assunta dall'impresa, in modo da equiparare il trattamento fiscale tra soggetti simili sotto il profilo dimensionale e reddituale, sempre per evitare che scelte organizzative non efficienti siano dettate essenzialmente da motivazioni fiscali. Andrebbero uniformate sia le regole di determinazione della base imponibile, sia le modalità e le misure del prelievo. Sotto il primo aspetto, le differenze riguardano gli interessi passivi, le plusvalenze e i dividendi derivanti da partecipazioni in società. Per quanto riguarda il prelievo, andrebbero distinti il reddito d'impresa – da assoggettare alla stessa aliquota di tassazione a prescindere dalla forma prescelta (impresa individuale, società di persone, società di capitali) – da quello attribuibile all'imprenditore o al socio.

Un intervento in questo senso era contenuto nella legge delega per la riforma del sistema fiscale del 2014, ma non trovò attuazione. Nel 2017 si cercò di introdurre una soluzione attraverso l'imposta sul reddito d'impresa (IRI), che però fu prima rinviata e poi abrogata nel 2019. L'IRI prevedeva l'applicazione di aliquote differenziate per il reddito d'impresa "prelevato" dall'imprenditore o dai soci, assoggettato a imposta progressiva personale, e il reddito mantenuto in azienda, tassato in via proporzionale alla medesima aliquota dell'Ires. Nel confronto con i principali paesi europei, sistemi che mirano a garantire un trattamento fiscale neutrale del reddito di impresa indipendentemente dalla forma giuridica sono presenti in Danimarca e Svezia e si applicano anche al reddito professionale dei lavoratori autonomi. In questi due paesi vige un sistema di tipo Dual Income Tax (DIT) nel quale una parte del reddito attribuibile all'imprenditore individuale, ai soci delle società di persone e ai lavoratori autonomi è tassato come reddito da capitale finanziario, sfuggendo del tutto alla tassazione progressiva dell'imposta personale. In generale, nei sistemi duali le disparità di trattamento delle imprese individuali o delle società di persone rispetto alle società di capitali sono attenuate dal fatto che parte del reddito di impresa è tassato alle aliquote a cui sono assoggettati i redditi da capitale, più basse rispetto a quelle a cui sono sottoposti i redditi da lavoro.

La tassazione dei redditi finanziari. — Per quanto riguarda i redditi finanziari, nell'ottica della riforma dell'Irpef occorre innanzitutto scegliere fra l'attuale sistema di tassazione sostitutiva e l'inclusione nella base imponibile soggetta a tassazione progressiva.

Nel sistema attuale i redditi derivanti da investimenti sono generalmente esclusi da Irpef e tassati con prelievo proporzionale. I redditi finanziari sono soggetti a imposte sostitutive o ritenute con aliquota del 26 per cento, applicate dagli intermediari; un'aliquota inferiore, pari al 12,5 per cento, si applica ai titoli di Stato e al risparmio postale; sono esenti i proventi percepiti o realizzati nell'ambito dei piani individuali di risparmio (PIR).

La tassazione progressiva consentirebbe di accrescere la capacità redistributiva del sistema tributario. Tuttavia essa presenta una serie di problemi di non facile soluzione.

In primo luogo, comporterebbe un aumento del costo del capitale per le imprese e maggiori incentivi al trasferimento all'estero dei capitali, sebbene oggi attenuati dai progressi compiuti nello scambio di informazioni. In secondo luogo, renderebbe ancora più rilevanti la questione della doppia imposizione economica dei redditi partecipativi, dovuta al prelievo a livello societario e in capo ai soci, e quella del trattamento da riservare alle plusvalenze, che possono maturare in un arco temporale pluriennale. In assenza di correttivi, assoggettare queste componenti di reddito a tassazione progressiva potrebbe essere molto penalizzante e accentuare — qualora si confermasse l'attuale sistema di tassazione dei *capital gains* al realizzo — l'effetto di *tax deferral* (ossia, il differimento delle vendite per massimizzare il beneficio finanziario derivante dal rinvio della tassazione). Infine, invertire il paradigma adottato fin dall'introduzione dell'Irpef comporterebbe una revisione completa del sistema di amministrazione di questi prelievi, con costi significativi sia per l'Amministrazione finanziaria sia per gli intermediari e, di riflesso, per gli stessi risparmiatori.

Per tenere conto di tali problemi, razionalizzando l'attuale sistema, si potrebbe considerare la possibilità di realizzare compiutamente il modello di tassazione duale, assoggettando i redditi da investimenti finanziari a un'unica aliquota, allineata a quella prevista per i redditi d'impresa.

Una variante di questo modello è l'imposta "duale progressiva", che prevede l'applicazione sui redditi da investimento di aliquote progressive distinte e più basse di quelle applicate sui redditi da lavoro, ma che presenta gli stessi problemi amministrativi del sistema omnicomprendivo.

Nel panorama internazionale, la tassazione dei redditi finanziari è attualmente informata prevalentemente a modelli che si avvicinano a quello duale, essendo basati su una tassazione proporzionale dei proventi; a differenza dell'Italia, negli altri paesi sono previste disposizioni per ridurre il prelievo sui contribuenti con redditi più bassi.

Tra i principali paesi dell'area dell'euro, oltre all'Italia, il sistema duale è applicato da Francia e Germania. Alcuni paesi (ad esempio, la Spagna) adottano lo schema "duale progressivo", tassando ad aliquote progressive specifiche, distinte da quelle dell'imposta personale, tutti i redditi da capitale. Altri paesi non appartenenti all'UE includono tuttora i redditi finanziari nella base imponibile dell'imposta personale progressiva, ma adottano opportuni correttivi per attenuare la doppia tassazione di dividendi e plusvalenze (ad esempio, Regno Unito e Stati Uniti applicano su dividendi e plusvalenze aliquote progressive separate, più basse rispetto a quelle applicate sugli altri redditi). Sempre con riferimento ai principali paesi europei, le aliquote legali ordinarie vanno dal 19-23 per cento della Spagna al 30 per cento della Francia; nel mezzo si collocano Italia e Germania, rispettivamente con il 26 e il 26,375 per cento.

Tendenzialmente, anche gli altri paesi tassano in modo simile le varie categorie di redditi finanziari (interessi, dividendi, capital gain e proventi da derivati), ma con rilevanti eccezioni al criterio dell'uniformità della tassazione. Piani di risparmio a tassazione agevolata, analoghi ai nostri PIR, si riscontrano anche in Francia, Regno Unito e Spagna. In Francia, inoltre, sono esentati gli interessi su diverse categorie di depositi e conti correnti bancari accessi da individui giovani e a basso reddito. In Germania, non sono tassate le plusvalenze realizzate su titoli di debito se il periodo di detenzione è superiore a un anno. Alcuni paesi ammettono, entro dati limiti, la possibilità di compensare le minusvalenze con interessi e dividendi (Spagna, ma solo nel limite del 25 per cento della minusvalenza) o solo con i dividendi (Germania, solo per le minusvalenze su azioni).

In Germania sono previste soglie di esenzione per i redditi da capitale; anche nel Regno Unito sono previste soglie di esenzione sia per gli interessi sia per i capital gain; in Francia e Germania è possibile optare per la tassazione progressiva, ove più favorevole.

Una realizzazione compiuta del modello duale comporterebbe l'applicazione generalizzata della tassazione proporzionale anche ai redditi derivanti da altri impieghi del capitale, già oggi possibile per alcuni redditi da investimenti in immobili.

In Italia attualmente il regime di tassazione degli investimenti immobiliari è misto: una tassazione proporzionale al 21 per cento (cosiddetta cedolare secca, ridotta al 10 per cento in alcuni casi) si può applicare sui canoni di locazione degli immobili residenziali; i redditi da locazione degli immobili ad uso commerciale sono soggetti ad Irpef (per i contratti conclusi nel 2019 è possibile optare per la cedolare secca); i redditi figurativi delle abitazioni principali e degli immobili non locati sono esclusi dall'imposta sui redditi¹⁴.

Per i redditi da locazione di immobili prevale negli altri paesi la tassazione progressiva, talvolta attenuata dalla deducibilità delle spese sostenute e di altri oneri relativi all'immobile. Per gli immobili non locati, in diversi paesi (ad esempio Paesi Bassi e Spagna) è tassato il reddito figurativo, mentre è quasi sempre esente quello dell'abitazione principale.

Oltre al sistema di tassazione, omnicomprendivo o duale, la riforma dovrà affrontare con attenzione anche altre questioni dell'imposizione sui redditi finanziari, relative alla determinazione della base imponibile, al *timing* del prelievo e alla doppia tassazione economica dei redditi partecipativi. Per la prima andrebbe superata la distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi. Per quanto riguarda il *timing* del prelievo, coesistono diverse modalità di tassazione (prelievo sui proventi realizzati o sui risultati maturati) che

¹⁴ Fanno eccezione i redditi figurativi degli immobili non locati siti nello stesso comune di quello dell'abitazione principale, soggetti a Irpef per la metà del reddito determinato catastalmente.

andrebbero uniformate, indipendentemente dalle modalità di impiego del risparmio. Infine, andrebbero coordinati i diversi livelli di prelievo sugli investimenti nel capitale di rischio (redditi della società, redditi e patrimonio del socio) per evitare effetti negativi sul costo del capitale (cfr. approfondimento *Questioni di design nella tassazione dei redditi finanziari* in appendice).

I prelievi sul patrimonio. — Un tema rilevante che è opportuno discutere nell'ambito di una riforma organica della tassazione riguarda l'imposizione sui patrimoni e la sua interazione con l'imposizione personale sui redditi. La tassazione sui patrimoni è uno strumento che può affiancare l'imposta sui redditi per conseguire i livelli desiderati di progressività del prelievo complessivo, particolarmente nei modelli di tipo duale, e correggere le carenze degli altri prelievi sulla ricchezza, tenendo però conto degli effetti avversi sulla crescita. Si tratta, in ogni caso, di un tema alquanto dibattuto nella letteratura economica, sul quale sono stati avanzati diversi argomenti a favore e contro (cfr. approfondimento *Gli argomenti a favore e contro la tassazione patrimoniale* in appendice)¹⁵.

Le imposte patrimoniali possono avere natura personale o reale. Sebbene condividano in larga parte vantaggi e svantaggi indicati dalla letteratura, esistono differenze legate all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione. Le prime sono solitamente applicate alla ricchezza netta complessiva della famiglia, con aliquote progressive e fasce di esenzione; le patrimoniali reali colpiscono determinate categorie di beni posseduti dai singoli, con aliquote proporzionali. Le prime, pur preferibili da un punto di vista teorico, incontrano rilevanti difficoltà applicative, legate soprattutto alle possibilità di elusione (ad es. l'occultamento del patrimonio dietro schermi societari o fiduciari). Queste difficoltà non si incontrano invece con le patrimoniali reali; queste ultime, pur non tenendo conto della situazione soggettiva degli individui e delle famiglie, presentano il pregio di una relativa semplicità amministrativa. Inoltre, con le patrimoniali reali è possibile anche graduare diversamente il prelievo in funzione della natura del bene tassato, tenendo in considerazione le caratteristiche di mobilità e i rischi di elusione e/o evasione che contraddistinguono le diverse attività e l'eventuale assoggettamento ad altre imposte.

Attualmente in Italia, pur in assenza di un'imposizione di tipo personale sulla ricchezza, esistono diverse forme di prelievo sul patrimonio, non prive di criticità.

¹⁵ OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No.26, 2018, OECD Publishing, Paris.

Le imposte patrimoniali più rilevanti sono l'Imu, l'imposta di bollo sui prodotti finanziari e le omologhe imposte per i beni detenuti all'estero¹⁶. Nel 2018, il gettito complessivo di queste imposte è stato pari a circa 23 miliardi di euro (di cui circa 18,7 dovuti all'Imu e 4,5 all'imposta di bollo sui prodotti finanziari).

Per l'imposta di bollo, l'applicazione in somma fissa per alcune attività e proporzionale per altre può comportare distorsioni nelle scelte di investimento.

Nel caso dell'Imu, la principale criticità risiede nel mancato aggiornamento dei valori catastali (che determinano l'imposta effettiva) ai valori di mercato. In assenza di una revisione delle rendite, l'Imu comporta un trattamento relativamente più favorevole per i proprietari di immobili più vetusti, siti spesso in zone più centrali, con rendite solitamente meno aggiornate, e una penalizzazione per i proprietari di immobili di più recente costruzione, tipicamente siti in zone più periferiche (cfr. approfondimento *La revisione dei valori catastali* in appendice). Infine, l'imposta sugli immobili in Italia è caratterizzata da una anomalia rispetto agli altri paesi in quanto non si applica alle abitazioni principali.

Attenzione va prestata agli effetti della coesistenza di diverse tipologie di prelievo. Nel sistema italiano l'interazione di imposte patrimoniali e reddituali può determinare un carico tributario complessivo prossimo, se non superiore, a quello che si avrebbe se gli stessi redditi fossero soggetti all'aliquota marginale massima dell'Irpef. L'applicazione del bollo sulle attività finanziarie implica un prelievo fiscale complessivo sul reddito che aumenta al diminuire dei rendimenti: ai tassi attuali, anche senza considerare l'inflazione, può arrivare a livelli superiori all'aliquota marginale dell'Irpef del 43 per cento. Livelli elevati di prelievo si hanno anche nel caso di immobili locati, dato che l'Imu si somma all'imposizione sostitutiva mediante cedolare secca o a quella progressiva sui redditi.

In Italia, come in altri paesi, anche il trasferimento della ricchezza è soggetto a prelievi. Tra questi ultimi rientrano: le imposte sulle successioni e sulle donazioni; le imposte di registro, ipotecarie e catastali nel caso di trasferimento di immobili; l'imposta sulle transazioni finanziarie in azioni e derivati su azioni.

Il prelievo sui trasferimenti di immobili a titolo oneroso, di entità proporzionale al valore delle transazioni, incide sull'efficiente allocazione delle risorse. In quest'ambito, potrebbe essere ribilanciato il peso relativo della tassazione applicata sulle transazioni *inter vivos* e quello dell'imposta sulle successioni e donazioni, il cui gettito è complessivamente

¹⁶ Oltre alle imposte principali, esistono anche tributi annuali minori, come quelli su auto di lusso (cd. superbollo) e aeromobili privati.

contenuto (inferiore al miliardo) per l'effetto combinato di franchigie, aliquote e mancata revisione dei valori catastali¹⁷.

I prelievi di carattere reale sono presenti in tutti i maggiori paesi europei per gli immobili e di norma riguardano anche l'abitazione principale; viceversa, a differenza dell'Italia nessun paese applica imposte patrimoniali di tipo reale sulla ricchezza finanziaria, anche se il Belgio ne ha annunciato l'introduzione lo scorso mese di novembre¹⁸.

Le difficoltà amministrative e un'ampia possibilità di evasione ed elusione hanno nel tempo portato all'abrogazione dell'imposta patrimoniale personale in molti paesi europei¹⁹ soprattutto a fronte di un gettito molto contenuto. I paesi che l'hanno mantenuta hanno tenuto conto di considerazioni più generali sul *tax mix* ritenuto più adatto al proprio contesto economico.

Attualmente solo Norvegia, Spagna e Svizzera applicano imposte patrimoniali personali. L'imposizione è progressiva in Spagna e nella maggior parte dei cantoni svizzeri²⁰; proporzionale in Norvegia. Il gettito è rilevante solo in Svizzera.

In Francia l'imposta era applicata in via generale e progressiva fino al 2017; dal 2018 è stata delimitata al solo patrimonio immobiliare. I Paesi Bassi, infine, applicano nella sostanza un'imposta patrimoniale proporzionale sulla ricchezza personale in luogo di un prelievo sui redditi (cfr. approfondimento *Le imposte patrimoniali personali nel panorama internazionale* in appendice).

3. Verso una ricomposizione del prelievo

Nell'analisi condotta finora ho evidenziato i principali aspetti da considerare per una riforma organica dell'Irpef: la struttura del tributo, agendo sugli elementi che determinano aliquote marginali erratiche e sulle criticità dovute all'erosione; la ripartizione delle finalità tra l'Irpef

¹⁷ Commissione 6a del Senato della Repubblica, *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili - Testimonianza di Alessandro Buoncompagni (Servizio Rapporti fiscali) e Sandro Momigliano (Servizio Studi di struttura economica e finanziaria)*, 13 giugno 2013.

¹⁸ Il 6 novembre 2020 in Belgio è stata annunciata l'istituzione di un'imposta patrimoniale annuale dello 0,15% sui conti di deposito titoli con giacenza media annuale superiore a 1 milione di euro. È previsto un tetto massimo all'ammontare dell'imposta, pari al 10% del valore del deposito eccedente un milione di euro.

¹⁹ All'inizio degli anni novanta, dodici paesi applicavano l'imposta patrimoniale personale sulla ricchezza netta.

²⁰ In questi ultimi l'imposta si applica anche alle persone giuridiche, ma con aliquote quasi ovunque proporzionali.

e gli altri strumenti presenti nel sistema di *tax and benefit*. Infine, qualunque sia il modello di tassazione prescelto, occorre tenere conto dell'interazione tra l'imposta personale e altri prelievi su reddito d'impresa, redditi finanziari e patrimonio, considerando gli effetti sul costo del capitale e sulla progressività complessiva del sistema, nonché gli impatti delle scelte sugli oneri di *compliance*.

Una revisione del sistema fiscale deve contribuire alla ripresa dell'economia italiana. Come la Banca d'Italia ha più volte sostenuto, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e di altri organismi internazionali, è necessario ridurre il carico fiscale sui fattori produttivi per incentivare l'offerta di lavoro e gli investimenti, favorendo così la crescita²¹. A tal fine, va valutata una diversa ripartizione del prelievo tra le basi imponibili, senza aumentare la pressione fiscale complessiva.

Anche se negli ultimi anni diversi interventi hanno concorso a diminuire il livello dell'imposizione, l'Italia, nel confronto internazionale, si caratterizza ancora per l'alta incidenza del carico fiscale sul capitale e soprattutto sul lavoro.

Sulla base dei dati più recenti della Commissione europea, nel 2018 in Italia il peso relativo delle imposte sul capitale è stato più alto della media europea (23 per cento contro una media per l'area dell'euro del 21 per cento), così come l'aliquota effettiva di tassazione che si ottiene rapportando tutte le imposte su tale fattore (sui redditi e sullo stock, di famiglie e imprese) al totale dei redditi da capitale (29,2 per cento contro il 23). Considerando la sola tassazione societaria, nel 2018 l'aliquota effettiva media è stata pari in Italia al 24,6 per cento a fronte di una media del 21,7 per cento per l'area dell'euro. Includendo anche la tassazione dei dividendi (ma non quella della ricchezza finanziaria), la stessa aliquota si attestava al 36 per cento (30,2 per cento nell'area dell'euro).

Sempre in base ai dati della Commissione, il prelievo sul lavoro è tra i più elevati in Europa. L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro, che include anche i contributi sociali versati dal datore e dal lavoratore, è stata pari nel 2018 al 42,7 per cento (la terza più alta), a fronte di una media del 38,6 per cento per l'area dell'euro. Anche le più recenti analisi dell'OCSE, riferite al 2019, confermano l'Italia tra i paesi con il cuneo fiscale sul lavoro più elevato (ad esempio, per un lavoratore single con una retribuzione pari a quella media, il cuneo fiscale è pari al 48 per cento del costo del lavoro, inferiore solo a quello del Belgio e della Germania)²².

Negli ultimi anni hanno concorso alla riduzione del prelievo sul lavoro il bonus Irpef (introdotto nel 2014 e potenziato nel 2019), l'aumento delle detrazioni per lavoro dipendente (nel 2019), l'esclusione del costo del lavoro a tempo indeterminato dall'IRAP (dal 2015) e le agevolazioni contributive. Tra gli interventi adottati per ridurre la tassazione del capitale: l'aliquota Ires, passata dal 27,5 al 24 per cento dal 2017; l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), introdotto dal 2011; gli incentivi adottati nell'ambito del piano "Impresa 4.0".

²¹ Cfr., I. Visco, *Considerazioni finali*, 2020.

²² OECD, *Taxing Wages* 2020, 2020.

Dati i vincoli di bilancio, a parità di spesa pubblica, ulteriori riduzioni del prelievo sul lavoro potrebbero essere finanziate attraverso un maggiore carico fiscale sui consumi e sulla ricchezza, considerato meno dannoso per la crescita²³.

Il prelievo sui consumi. — Il confronto internazionale mostra come il livello di prelievo effettivo sui consumi in Italia sia tra i più bassi in Europa, anche per il limitato apporto dell'IVA.

Nel 2018, l'aliquota implicita di tassazione sul consumo è stata pari in Italia al 15,7 per cento (il terzo valore più basso dopo Spagna e Romania), a fronte di una media del 16,8 per cento nell'area dell'euro. La quota dovuta all'IVA sull'aliquota implicita complessiva è la più bassa in Europa (56 per cento a fronte di circa il 63 per cento della media dell'area euro). Anche rispetto al PIL, in Italia il gettito IVA è più basso della media europea (6,2 per cento rispetto al 6,9 per cento nell'area dell'euro).

Su di esso influisce l'elevato *compliance gap* dell'IVA (cui ho fatto cenno precedentemente), ma anche l'erosione dell'imposta (il cosiddetto *policy gap*), dovuta ad una struttura del tributo caratterizzata da esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte. Entrambe le componenti risultano per l'Italia superiori alla media dell'area dell'euro.

Una ricomposizione del prelievo dai redditi da lavoro ai consumi potrebbe essere ottenuta, oltre che con un rafforzamento degli strumenti di contrasto all'evasione dell'IVA, riducendo l'erosione dell'imposta. Un intervento sul *policy gap*, a fronte di possibili vantaggi sul piano dell'efficienza, può comportare effetti distributivi avversi, visto il profilo regressivo dell'IVA rispetto al reddito. Questi effetti potrebbero essere contenuti rivedendo appropriatamente la struttura delle aliquote e l'allocazione di beni e servizi tra le stesse. Nel valutare la portata di tali effetti, va comunque considerato anche il potenziamento del sistema dei trasferimenti sociali a favore delle famiglie appartenenti ai decili di reddito più bassi, avviato in anni recenti prima con il Reddito di inclusione e poi con il Reddito di cittadinanza²⁴.

Ad ogni modo, qualsivoglia ipotesi di riforma dell'IVA dovrà tenere conto dei vincoli comunitari, per non incorrere in procedure di infrazione e generare incertezza per gli operatori economici (cfr. approfondimento *I vincoli comunitari alle modifiche dell'imposta sul valore aggiunto* in appendice).

²³ Cfr. B. Brys, S. Perret, A. Thomas, P. O'Reilly, *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, OECD Taxation Working Papers, n. 26, 2016.

²⁴ Cfr. il riquadro: *Un'analisi degli effetti macroeconomici e redistributivi delle clausole di salvaguardia sull'IVA*, in Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2018*, capitolo 11, 2019, e N. Curci, M. Savegnago, *Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off*, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 1244, 2019.

Il prelievo sulla ricchezza. — Oltre che con il maggiore prelievo sui consumi o in combinazione con esso, una riduzione del carico fiscale sul lavoro potrebbe essere attuata con un aumento dell'imposizione sulla ricchezza.

In tale ambito, si potrebbero rivedere le attuali imposte reali sulla ricchezza immobiliare e finanziaria. Qualunque intervento in questa direzione dovrebbe tenere conto del diverso impatto di queste forme di tassazione sulla crescita.

La letteratura economica riconosce nella tassazione dei patrimoni immobiliari una forma di prelievo poco distorsiva. Sebbene in linea con la media europea, il livello della tassazione sugli immobili in Italia è inferiore a quello di paesi comparabili per dimensioni e struttura economica.

Il livello della tassazione sugli immobili in Italia è sostanzialmente in linea con la media europea (rispetto al PIL, nel 2018, il 2,4 per cento uguale alla media dell'area dell'euro), ma inferiore a quello di Francia e Spagna; anche la composizione delle imposte immobiliari è analoga a quella della media dell'area dell'euro.

Dati i vincoli del nostro bilancio pubblico, un maggiore prelievo sul possesso di immobili per finanziare un minor carico sui fattori produttivi potrebbe rappresentare un'opzione di riforma favorevole alla crescita. Alcune recenti simulazioni mostrano come sia possibile disegnare interventi congiunti di riduzione delle imposte sul lavoro e di revisione della tassazione immobiliare che nel loro insieme consentano di ottenere contestualmente un impatto economico positivo ed effetti redistributivi non avversi²⁵.

Margini di riforma nell'ambito della tassazione della ricchezza immobiliare possono essere individuati nell'ampliamento della base imponibile dei prelievi esistenti, realizzabile sia attraverso la revisione dei valori catastali, sia con l'inclusione delle abitazioni principali (eventualmente prevedendo una detrazione che riduca l'incidenza dell'imposta per le famiglie a basso reddito). Oltre ai riflessi positivi sul gettito, interventi in questa direzione consentirebbero di affrontare alcune criticità sul piano distributivo. Una revisione del catasto finalizzata all'allineamento dei valori a quelli di mercato migliorerebbe il profilo distributivo di tutte le imposte gravanti sugli immobili, sia di quelle ricorrenti (come l'Imu) che di quelle non ricorrenti (come le imposte d'atto e quella su successioni e donazioni). Inoltre valori catastali aggiornati renderebbero più equa una ipotetica reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale²⁶, la cui esenzione da ogni forma di imposizione ha effetti distributivi a favore dei decili di reddito più alti.

Più marcate potrebbero essere le distorsioni, in termini di rischi di evasione e di effetti sulla crescita, di un aumento della tassazione sulla ricchezza finanziaria, soprattutto per i possibili

²⁵ Per una ipotesi di riduzione dell'imposta personale finanziata da una riforma della tassazione immobiliare, si veda E. Cammeraat e E. Crivelli, *Towards a comprehensive tax reform for Italy*, IMF Working Paper WP/20/37, 2020. Altri risultati sugli effetti macroeconomici e distributivi di riforme della tassazione immobiliare sono contenuti in Commissione europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione: relazione per paese relativa all'Italia 2020*, SWD(2020) 511 final, 26 febbraio 2020.

²⁶ Cfr. G. Messina, M. Savegnago, *A prova di acronimo: i tributi locali sulla prima casa in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 250, 2014.

riflessi negativi sul costo del capitale delle imprese, anche alla luce del già elevato prelievo complessivo su tale componente, derivante dalla stratificazione delle diverse forme di imposizione sopra richiamata.

4. Preservare la riforma: intervenire su altri aspetti del sistema tributario

Come ricordato in apertura dell'audizione, una riforma organica dell'Irpef e di altre imposte dovrebbe avere, tra i suoi obiettivi, la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo; inoltre, una volta realizzata, la riforma andrebbe preservata dal rischio di nuove destrutturazioni. Affinché ciò avvenga, la riforma dovrebbe essere accompagnata da interventi su altri aspetti del sistema fiscale (accertamento, riscossione, contenzioso), che lo rendano più trasparente, più stabile e certo e quindi più prevedibile e semplice per il contribuente²⁷.

Fra gli interventi possibili, tre sembrano prioritari: uno “a monte” delle norme, con una disciplina più stringente sulla produzione legislativa; e due “a valle” delle stesse, ossia il riordino delle disposizioni esistenti in testi unici e una riforma della giustizia tributaria.

La produzione delle norme tributarie. – Già nel 1950 Cesare Cosciani lamentava l'impossibilità di razionalizzare il sistema, sottolineando come la continua ed estemporanea produzione di norme tra loro poco o nulla coordinate conducesse a un sistema di difficile comprensione anche per esperti della materia. Il rilievo sembra ancora di attualità: con l'eccezione dei decreti legislativi redatti in base a leggi delega, il resto della produzione normativa è ormai da tempo affidata a decreti legge emanati durante tutto l'anno e alla sessione di bilancio di fine anno. Si tratta di strumenti legislativi caratterizzati da tempi di approvazione e discussione ristretti e quindi inevitabilmente insufficienti per la formulazione di testi completi e chiari, al punto che le norme primarie non di rado rinviando a disposizioni attuative anche per elementi fondamentali degli istituti introdotti. Il risultato di queste modalità di legiferare è la stratificazione di circa un migliaio di fonti primarie e secondarie, a cui si aggiungono circolari esplicative e istruzioni applicative.

La questione della produzione delle norme tributarie era già stata posta in sede di Assemblea costituente, quando si suggerì di inserire in Costituzione “regole particolari sulla formazione delle leggi d'imposta e sulla

²⁷ Cfr. E. Zangari, A. Caiumi e T. Hemmelgarn, *Tax Uncertainty: Evidence and Policy Responses*, Taxation Papers 67, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2017.

*esclusione o limitazione di forme di legislazione tributaria diverse dalla legge formale*²⁸. La giustificazione di tale scelta era triplice: la conferma della competenza del Parlamento nella materia che ha determinato lo sviluppo dell'istituzione come contraltare al potere esecutivo; la garanzia della libertà dei cittadini rispetto a uno strumento — il tributo — incidente sui loro diritti; la convinzione che una procedura legislativa rigorosa renda il sistema tributario più stabile e quindi più efficace. Fu altresì suggerita la strutturazione di un regolare sistema di consultazione di esperti.

La nostra Costituzione contiene un limite alla legislazione tributaria ed è l'esclusione da referendum delle questioni tributarie. A livello di norme ordinarie vi è poi l'articolo 4 dello Statuto del contribuente, che vieta di usare il decreto legge per istituire nuovi tributi o per estendere tributi esistenti ad altri soggetti passivi. Tale divieto potrebbe essere esteso a tutti i casi in cui risulti opportuna e necessaria una più approfondita elaborazione e discussione delle proposte di modifica del sistema. Il tutto avendo sempre presente l'opportunità — da tempo e da molti affermata — di elevare alcuni principi generali dello Statuto al rango di normativa costituzionale.

Alcune costituzioni limitano gli strumenti legislativi utilizzabili in materia d'imposta: in Spagna (art. 134) è esclusa l'istituzione di nuovi tributi con la legge di bilancio; in Francia (art. 34) solo una legge del Parlamento può approvare "la base imponibile, l'aliquota e le modalità di riscossione delle imposte di ogni natura", anche se tale previsione è attenuata dal potere regolamentare del Governo in sede di applicazione.

Un'esperienza particolarmente articolata di regolamentazione della produzione legislativa tributaria è quella dei Paesi Bassi, dove ogni settembre, con il discorso della Corona, insieme al bilancio viene presentato un piano tributario annuale (Belastingplan). L'elaborazione di tale piano inizia nei primi mesi dell'anno con la raccolta delle proposte da parte del ministero delle finanze e prosegue con una verifica della fattibilità, un'estesa consultazione con altri uffici e autorità, la deliberazione del Consiglio dei ministri e il parere del Consiglio di Stato.

Il riordino delle norme. — La qualità della legislazione tributaria presenta profili di criticità non solo in relazione alla produzione delle norme, ma anche per il loro stato attuale.

L'esigenza di riordino delle norme era già stata riconosciuta in sede di redazione della Costituzione. La Commissione economica aveva identificato tre diversi livelli — principi generali, regole amministrative e regole sostanziali dei singoli tributi — concludendo che semplificazione e uniformità sarebbero state garantite dalla formulazione di un "codice o legge fondamentale dei tributi", a cui dare rango di norma costituzionale o per la cui modificazione prevedere una procedura rafforzata, e da una revisione organica e un coordinamento delle "troppo numerose e contrastanti" leggi d'imposta.

Il consolidamento, vale a dire il mero riordino in testi unici compilativi delle norme esistenti, senza modifiche sostanziali, avrebbe un effetto positivo in termini di certezza e chiarezza; esso potrebbe fornire anche indicazioni per la riforma del sistema, mettendo in evidenza incoerenze e duplicazioni di regole e istituti e ponendo le basi per una razionalizzazione

²⁸ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, V — Finanza, I — Relazione*, pag. 23, 1946.

delle disposizioni esistenti. La codificazione permetterebbe la revisione sostanziale delle norme e la creazione di un sistema come quello ipotizzato in sede costituente.

Le esperienze di riordino normativo di altri paesi seguono due modelli. Il primo è quello della redazione di codici tributari e gli esempi più rilevanti sono gli USA, con l'Internal Revenue Code, la Francia, con il Code général des impôts, a cui si affianca il Livre des procédures fiscales. Il secondo modello prevede una legge generale contenente le norme comuni a tutti i tributi e, tendenzialmente, un testo per ogni singolo tributo o settore impositivo ed ha come capofila la Germania, la cui Abgabenordnung (emanata per la prima volta nel 1919) ha costituito un passaggio fondamentale nell'elaborazione degli attuali istituti del diritto tributario e un modello di riferimento per altri paesi; tra questi vi sono l'Austria e la Spagna, con la Ley General Tributaria relativa ai tributi erariali, a cui si può affiancare la legge organica sul finanziamento delle comunità autonome (LOFCA).

Lo strumento principale di riordino è costituito dalla legge, ordinaria o di delega, necessaria se si intende procedere a una codificazione; per il consolidamento, se non si intende tornare a utilizzare le leggi annuali di semplificazione — strumento caduto in desuetudine, ma non cancellato — si possono esplorare le potenzialità dei testi unici compilativi di cui alla legge 400 del 1988, che non richiedono l'intervento del legislatore ma solo l'approvazione del Governo, con il parere o, in alternativa, la cooperazione del Consiglio di Stato.

Molti paesi prevedono percorsi strutturati per l'attività di riordino legislativo, non solo in campo fiscale. In Francia dal 1948 opera una Commissione per la codificazione (riorganizzata nel 1989), in base a una procedura ridefinita in dettaglio nel 1996. In Germania — dove un lavoro di riordino totale fu condotto dal 1958 al 1968 — sono previste "leggi di purificazione giuridica" ed è possibile la ripubblicazione aggiornata di leggi già approvate; quest'ultima procedura è operante anche in Austria per espressa previsione costituzionale e consente al Governo anche di correggere incongruenze nei testi. Base costituzionale hanno anche le procedure spagnole di codificación e di refundación, a cui provvede la Comisión general de codificación. Nel Regno Unito vi sono dal 1965 due Law Commissions (una competente per la Scozia), che possono predisporre progetti di consolidamento di tre tipi (semplice, con correzioni, con emendamenti).

La giustizia tributaria. — L'assetto attuale della giustizia tributaria risale alla riforma del 1992. Tale riforma ha, tra l'altro, confermato la scelta di affidare la giurisdizione sulle liti fiscali ad organi specializzati (Commissioni tributarie provinciali, CTP, e regionali, CTR) e definito l'articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio.

I giudici tributari sono nominati sulla base di una selezione che avviene per titoli e non per pubblico concorso; sono previsti anche giudici non togati, che provengono dai ruoli degli enti pubblici o sono appartenenti in prevalenza alle professioni giuridico-economiche²⁹.

La presenza di giudici non togati è un tratto tipico del sistema italiano, privo di riscontri in quelli dei principali paesi europei (con l'eccezione della Germania).

²⁹ Nel 2019 la quota dei giudici togati era pari al 49,8% nelle CTP e 57,6% nelle CTR.

Obiettivo della disciplina in materia di giustizia tributaria è anche filtrare le liti prima che arrivino dinanzi alle Corti. I paesi di *civil law* affidano tale funzione a istituti deflattivi, che incentivano la composizione cooperativa dei contenziosi potenziali. Gli interventi normativi degli ultimi anni hanno potenziato questa capacità di filtro, con percorsi di risoluzione cooperativa delle controversie: in quest'ambito, l'innovazione di maggiore impatto è stata l'introduzione del reclamo-mediazione obbligatorio (2011).

La mediazione si applica alle controversie di valore fino a 50.000 euro e permette al contribuente di attivare una fase di dialogo con l'amministrazione finanziaria (AF), per arrivare ad una transazione aderendo alla proposta formulata dall'AF oppure iniziare il contenzioso, senza dover attivare un'ulteriore procedura. La mediazione genera benefici sia dal lato dell'AF (che ha il vantaggio di ponderare in anticipo tutte le difese del contribuente), sia dal lato del contribuente (in quanto con una sola istanza può attivare la procedura cooperativa e l'eventuale giudizio in CTP e ottenere, in caso di adesione, una riduzione delle eventuali sanzioni al 35% del minimo).

Anche grazie al contributo degli strumenti deflattivi, nell'ultimo decennio il numero dei giudizi pendenti dinanzi le CTP e le CTR è progressivamente diminuito (da circa 700.000 nel 2010 a 335.000 nel 2019)³⁰. Nello stesso periodo, il numero delle pendenze dinanzi la Cassazione è invece aumentato, come anche la durata media dei giudizi, attestatasi nel 2019 a circa 4 anni³¹, che vanno ad aggiungersi ai 4 anni circa di durata media complessiva dei giudizi di merito nei gradi precedenti.

I contenziosi definiti ogni anno hanno osservato un andamento decrescente in CTP, mentre sono rimasti stabili in CTR; le controversie definite per giudice raggiungono, nel 2019, lo stesso valore per CTP e CTR, ma con una riduzione di tale valore nell'ultimo decennio di circa il 20% in CTP e un aumento di circa il 60% in CTR. Le controversie pendenti in CTP si sono ridotte di due terzi nell'ultimo decennio (sono meno di 200mila nel 2019), anche per il calo del flusso dei nuovi contenziosi, ridottosi della metà grazie all'introduzione della mediazione; un contributo alla deflazione può essere arrivato anche dai vari provvedimenti di definizione agevolata dei contenziosi. Nello stesso periodo i contenziosi pendenti in CTR mostrano invece un contenuto aumento. In Cassazione le liti pendenti sono costantemente aumentate, passando da circa 27mila a più di 50mila: i contenziosi tributari rappresentano un quarto di tutti i giudizi che affluiscono in Cassazione e quasi la metà di quelli pendenti.

Dal confronto con i tre principali paesi europei di civil law (Spagna, Francia e Germania) emerge che solo la Germania prevede tribunali dedicati come in Italia, ma con soli due gradi di giudizio e giudici specializzati. Anche in Spagna la giurisdizione si articola in due gradi di giudizio, mentre in Francia ne sono previsti tre; in entrambi i casi, le liti fiscali non sono affidate a corti tributarie, ma vengono decise dai giudici ordinari o amministrativi. I contenziosi in Germania e Francia sono molto inferiori rispetto a quelli dell'Italia: le controversie che affluiscono in primo grado sono circa un decimo di quelle italiane in Francia e un quarto in Germania.

³⁰ MEF, *Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie - Anno 2019*.

³¹ Corte di Cassazione, *La Cassazione civile - Annuario statistico 2019*.

Il modello esistente non sembra del tutto adeguato all'importanza che la giustizia tributaria ha per il funzionamento del sistema economico, oltre che fiscale, e all'evoluzione dell'ordinamento tributario verso regole di *compliance* sempre più imperniate sulla collaborazione e sulla parità tra fisco e contribuente. Esso può generare incertezza sull'applicazione delle regole fiscali, riducendo la propensione agli investimenti delle imprese e condizionandone le scelte di localizzazione in Italia.

Nel quadro di una possibile riforma della giustizia tributaria italiana, alcuni tratti del modello attuale non presentano criticità (ad esempio, la giurisdizione delle Commissioni tributarie, quali organi dedicati, per la natura di “massa” e l'elevata specializzazione tecnica del contenzioso tributario); altri aspetti dovrebbero invece essere oggetto di riflessione: tra questi, l'organico e i processi di selezione dei giudici.

La domanda di servizi di giustizia fiscale permane diffusa e trasversale alle imposte gestite nei singoli livelli di governo fiscale (erariale, locale) e alle diverse categorie di contribuenti e ai diversi settori produttivi; l'applicazione delle regole fiscali richiede elevati livelli di professionalità e la contaminazione tra discipline giuridiche ed economiche. Oggetto di riflessione dovrebbero essere sia la differenza di status tra giudici tributari e giudici ordinari, sia la riforma del processo di selezione, che dovrebbe avere luogo per pubblico concorso; nella selezione dovrebbero essere verificate le conoscenze specialistiche richieste per il ruolo.

APPROFONDIMENTI

La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi in Italia

La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi prevede tre regimi distinti, con adempimenti di complessità crescente.

Un primo regime, a carattere opzionale, è applicabile a imprenditori individuali e lavoratori autonomi con ricavi e compensi fino a 65.000 euro³². Il regime attuale prevede la determinazione forfetaria dell'imponibile attraverso l'applicazione di un coefficiente di redditività all'ammontare di ricavi/compensi; sono previsti coefficienti di redditività diversi a seconda del tipo di attività svolta. Il reddito non è incluso nella base Irpef, ma è soggetto a un'imposta sostitutiva del 15 per cento (5 per cento nei primi cinque anni di attività), che permette di evitare anche l'applicazione di IRAP e addizionali regionali e comunali. Le semplificazioni contabili e amministrative sono rilevanti e discendono soprattutto dall'esclusione di queste attività dall'IVA. I contribuenti che applicano il regime forfetario non sono sottoposti agli obblighi generalizzati di fatturazione elettronica.

I soggetti che non optano per l'applicazione del regime forfetario o non hanno i requisiti per farlo subiscono la tassazione Irpef ad aliquote progressive su un reddito determinato con regole diverse a seconda del regime contabile applicabile su scelta del contribuente o in funzione della dimensione del fatturato³³.

I soggetti di dimensioni minori possono tenere una contabilità semplificata e applicano un regime di determinazione della base imponibile che si basa sul principio di cassa, dando rilevanza ai ricavi percepiti e ai costi sostenuti; si tratta di un regime di cassa "impuro" in quanto sono previste numerose deroghe (ad esempio, rimane necessario procedere all'ammortamento dei beni strumentali, anziché dedurre il costo per intero nell'esercizio di acquisizione; si deducono gli accantonamenti di quiescenza e previdenza per il personale dipendente).

Gli imprenditori individuali e le società di persone che applicano il regime di contabilità ordinaria (per scelta o per superamento dei limiti di fatturato) determinano il reddito d'impresa secondo regole analoghe a quelle applicate dalle società di capitali soggette all'Ires,

³² Regimi speciali per imprese e lavoratori autonomi entro soglie contenute di fatturato o per le nuove iniziative produttive erano previsti sin dal 2001.

³³ La contabilità ordinaria è obbligatoria quando i ricavi superano i 400.000 euro per le attività di prestazioni di servizi e i 700.000 euro per le altre attività.

che danno rilevanza ai ricavi e ai costi di competenza, essendo l'aspetto finanziario rilevante solo per specifici componenti reddituali (ad esempio, i dividendi).

La tassazione del reddito delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi negli altri paesi

Anche in altri paesi sono previsti regimi specifici per la tassazione delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi.

In Francia e Spagna il trattamento peculiare della piccola impresa e del lavoro autonomo si sostanzia in un vero e proprio regime di tassazione *ad hoc*, di natura facoltativa e quindi derogabile; in altri paesi invece, come ad esempio la Germania e i Paesi Bassi, non esiste un regime speciale ma sono comunque presenti misure di semplificazione e agevolazione³⁴. Generalmente queste misure si applicano ai soli imprenditori individuali e non alle società di persone.

L'accesso ai regimi semplificati è subordinato a requisiti dimensionali in termini di fatturato. In Spagna è prevista anche una soglia in termini di spese sostenute, che riguarda tutti i beni e servizi ad eccezione delle sole immobilizzazioni; sempre in Spagna è prevista anche una delimitazione sulla base delle attività svolte, essendo agevolabili solo quelle previste in un elenco ministeriale. In Francia, infine, per accedere al regime più favorevole (cosiddetto “*versement libératoire*”) è necessario non superare determinate soglie di reddito familiare.

La base imponibile è per lo più determinata in maniera forfetaria, applicando coefficienti di redditività al fatturato. In Francia, se si hanno i requisiti per il regime di “*versement libératoire*”, la base imponibile corrisponde al fatturato a cui vengono poi applicate aliquote di imposta sostitutiva molto basse (al di sotto del 2 per cento). Un sistema analogo vige anche in Spagna, dove il reddito viene determinato con una “stima oggettiva”, calcolata sulla base dell'attività svolta e dell'organizzazione dei fattori produttivi; il sistema porta alla determinazione di un reddito netto al quale vengono poi applicate aliquote differenziate ancora una volta in funzione dell'attività e di altre circostanze.

In altri casi il reddito d'impresa o di lavoro autonomo partecipa alla formazione del reddito complessivo soggetto all'imposta personale progressiva. Ciò si verifica in Francia per i contribuenti che non hanno i requisiti per il “*versement libératoire*” e in Germania dove, come già visto, imprenditori individuali e lavoratori autonomi beneficiano di alcune semplificazioni, ma non è previsto alcun regime *ad hoc*.

³⁴ Ad esempio, in Germania è prevista la determinazione analitica del reddito, con la possibilità di calcolarlo per cassa, come differenza tra entrate e uscite.

Vario è poi il trattamento dei soggetti in esame ai fini IVA. In Francia gli imprenditori individuali e i lavoratori autonomi che rientrano nel regime del “*versement libératoire*” sono considerati alla stregua di consumatori finali, quindi non applicano l’IVA alle loro cessioni e prestazioni e non detraggono quella pagata sugli acquisti; al di fuori di questo regime, la non applicazione dell’IVA è consentita solo al di sotto di soglie di fatturato specifiche (94.300 euro per la vendita di beni e 36.500 per la prestazione di servizi). In Spagna, invece, l’IVA continua ad applicarsi anche nell’ambito del regime riservato alla piccola impresa e ai lavoratori autonomi, sia pure con alcune semplificazioni operative. L’imposta è generalmente applicata anche in Germania e nei Paesi Bassi, essendo prevista l’esenzione solo per soglie piuttosto basse di fatturato (rispettivamente 22.000 e 20.000 euro).

Infine, le imposte locali si applicano solo in Francia, quando non si hanno i requisiti per il regime sostitutivo, e in Germania, in cui è prevista però una soglia di esenzione piuttosto alta (pari a 24.500 euro di base imponibile).

La revisione dei valori catastali

In Italia, le ultime revisioni dei valori catastali risalgono al 1988 per i terreni e al 1990 per i fabbricati, e sono basate rispettivamente sui prezzi dei bienni 1978-79 e 1988-89. Nessuna modifica sostanziale è stata però apportata al classamento dei beni; il tentativo di una rivalutazione massiva dei fabbricati, attuato in alcune “microzone” di 17 Comuni (tra cui Roma e Milano) in base alla legge finanziaria 2005, è stato invalidato da una declaratoria di illegittimità costituzionale.

Per il calcolo di alcune imposte è prevista l'applicazione alle rendite di alcuni moltiplicatori, da ultimo fissati nel 2011 con l'introduzione dell'Imu, che non incidono però sulla sperequazione connessa con la diversa data di assegnazione della rendita stessa. Per l'Irpef, la mancata rivalutazione delle tariffe di estimo catastale ha portato ad una sistematica sottostima dei redditi da terreni e fabbricati e dei redditi agricoli.

Per gli edifici residenziali il valore di mercato è in media circa il doppio del valore catastale imponibile ai fini dell'imposta municipale propria sugli immobili (Imu), anche in ragione della vetustà media degli immobili (secondo l'Istat, il 75% di essi ha più di 40 anni); il rapporto tra valore catastale e valore mercato è soggetto ad alta variabilità tra le regioni³⁵.

Il problema dell'aggiornamento del catasto a fini fiscali accomuna i paesi che lo utilizzano. In Germania i valori sono fermi al 1964 per i Länder dell'Ovest e al 1935 per quelli dell'Est; la conseguente elevatissima disparità territoriale ha indotto la Corte costituzionale a minacciare di dichiarare incostituzionale il prelievo immobiliare locale in assenza di un aggiornamento perequativo, che è stato quindi avviato con una legge del 2019 e dovrebbe essere compiuto entro il 2024. In Francia il catasto è fermo a quaranta e più anni fa (1974 e 1978 per i fabbricati e 1981 per i terreni); i valori sono parzialmente aggiornati mediante coefficienti di attualizzazione. In Spagna l'aggiornamento del catasto può essere richiesto agli uffici statali da ogni comune; ciò nonostante, la “età” media dei catasti “comunali” è di quasi 20 anni, con valori risalenti al massimo fino al 1984. Un maggiore aggiornamento sembra invece garantire l'applicazione in via continuativa da parte dei singoli comuni delle previsioni della legge di valutazione (cd. WOZ) vigente nei Paesi Bassi.

³⁵ Cfr. Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle Entrate, *Gli immobili in Italia 2019*, pag.89.

Questioni di *design* nella tassazione dei redditi finanziari

Rispetto alla tassazione dei redditi finanziari, le possibili opzioni di riforma dovrebbero affrontare, accanto al sistema di imposizione - proporzionale secondo un sistema duale ovvero progressivo secondo un modello *comprehensive* - anche altre questioni di *design*, relative alla determinazione della base imponibile, al *timing* del prelievo e alla doppia tassazione economica dei redditi partecipativi.

Nel sistema attuale, fatta eccezione per il regime del risparmio gestito, sono previste regole distinte per determinare la base imponibile delle due categorie reddituali in cui sono tuttora classificati i proventi, quella dei “redditi di capitale”, in cui ricadono interessi e dividendi – assoggettati a imposizione nella loro misura lorda – e quella dei “redditi diversi”, in cui rientrano plusvalenze e proventi da derivati – tassati al netto di minusvalenze e perdite della medesima natura; a questa distinzione si accompagna il divieto di compensazione tra proventi di una categoria e perdite di un'altra. Questa bipartizione è fonte di distorsioni (quali, ad esempio, la tassazione di redditi inesistenti per via dell'impossibilità di compensare interessi e minusvalenze) e può incentivare comportamenti elusivi (come l'utilizzo di strumenti derivati per trasformare redditi di capitale in plusvalenze compensabili con eventuali minusvalenze).

Con riguardo al *timing* del prelievo, il principio di tassazione sul maturato introdotto con la riforma del 1997-98 è stato successivamente ribaltato a favore del principio di cassa, che oggi trova applicazione pressoché generalizzata, con l'eccezione delle gestioni individuali, tuttora soggette alla tassazione annuale sul maturato.

Se la tassazione al realizzo consente di evitare problemi di liquidità e il pagamento di imposte su redditi “virtuali” che potrebbero successivamente venire meno, con il conseguente accumulo di “risparmi d'imposta” da recuperare in tempi incerti, non vanno trascurati gli effetti che l'applicazione del criterio di cassa comporta in termini di incentivo al differimento del prelievo, e quindi al realizzo dei redditi, per ridurre l'incidenza effettiva dell'imposta (cd. “*tax deferral*”). Il problema è particolarmente rilevante nel caso degli investimenti tramite fondi comuni e polizze vita a contenuto finanziario, per i quali il differimento della tassazione può riguardare non soltanto le plusvalenze, ma anche i redditi di capitale (interessi e dividendi) via via incassati dai veicoli di investimento, ma non distribuiti ai sottoscrittori.

Infine, con la doppia tassazione economica dei redditi partecipativi (in capo alla società e al socio), dividendi e plusvalenze su azioni scontano oggi una tassazione complessiva superiore all'aliquota marginale massima Irpef del 43 per cento; il prelievo complessivo può risultare attenuato per effetto della deduzione prevista dall'ACE in capo alla società. Gli effetti negativi sul costo del capitale per le società sono invece amplificati dall'esistenza di prelievi patrimoniali e sulle transazioni finanziarie.

Gli argomenti a favore e contro la tassazione patrimoniale

Il possibile ruolo della tassazione patrimoniale è alquanto dibattuto. Diversi gli argomenti a favore e contro avanzati dalla letteratura economica.

Tra i principali argomenti a favore della tassazione patrimoniale c'è ovviamente quello redistributivo, data l'elevata concentrazione della ricchezza che è ben superiore a quella dei redditi. Tale argomento è ancora più forte nei paesi in cui sono diffusi fenomeni di evasione fiscale, nei quali l'imposta patrimoniale può consentire di attenuare gli effetti negativi derivanti dalla mancata tassazione dei redditi da cui origina la ricchezza accumulata. Ulteriori argomenti fanno riferimento ai benefici che il possesso della ricchezza genera, quali ad esempio maggiori opportunità di accesso al credito o l'assicurazione rispetto a eventi avversi.

Dal punto di vista dell'efficienza, la tassazione patrimoniale può incentivare impieghi più produttivi del capitale: essa equivale, infatti, a un prelievo su un rendimento figurativo la cui incidenza si riduce all'aumentare del rendimento effettivo. Inoltre, la tassazione patrimoniale può consentire di correggere altri aspetti del sistema fiscale, quali ad esempio la mancata tassazione dei guadagni in conto capitale o l'effetto di *tax deferral* dovuto alla loro tassazione al realizzo o, infine, un prelievo nullo o molto contenuto sulle successioni.

I principali argomenti contrari alla tassazione patrimoniale riguardano i possibili effetti negativi sul tasso di risparmio degli individui, il rischio di trasferimenti all'estero delle componenti mobili della ricchezza e l'aumento del costo del capitale per le imprese. Tutto questo tende ad avere conseguenze negative sulla crescita. Gli effetti sarebbero amplificati qualora alla tassazione patrimoniale si affiancasse il prelievo sui redditi da capitale, potendo in questo caso dare luogo ad aliquote marginali effettive assai elevate. Comportando un'imposta positiva anche in presenza di perdite, la tassazione patrimoniale potrebbe poi scoraggiare l'assunzione di rischio, in particolare nel caso di investimenti in imprese innovative e *start-up* che tipicamente generano rendimenti elevati solo in una fase avanzata del ciclo di vita dell'investimento.

I rischi di elusione e evasione dell'imposta attraverso il trasferimento dei capitali all'estero, pure sottolineati dalla letteratura, dovrebbero oggi essere attenuati, almeno in parte, grazie ai progressi compiuti negli ultimi anni con lo scambio di informazioni tra amministrazioni fiscali e con un maggiore utilizzo dei dati da parte delle stesse amministrazioni. Una

tassazione patrimoniale molto elevata potrebbe però indurre i soggetti più abbienti a trasferire la residenza all'estero.

Le imposte patrimoniali personali nel panorama internazionale

Attualmente solo Norvegia, Spagna e Svizzera applicano imposte patrimoniali personali. In Francia l'imposta era applicata in via generale e progressiva fino al 2017, ma dal 2018 è stata delimitata al solo patrimonio immobiliare. Nei Paesi Bassi, infine, una forma di sostanziale tassazione patrimoniale (applicata come prelievo proporzionale sui redditi figurativi delle diverse categorie di cespiti che compongono la ricchezza personale) è applicata in luogo della tassazione sui redditi effettivi.

In Norvegia l'imposta si applica a livello nazionale e comunale con un'aliquota proporzionale complessivamente pari allo 0,85 per cento (somma dello 0,15 statale e 0,7 comunale) sulla ricchezza netta eccedente 1,5 milioni di corone (circa 141.000 euro); sono previste riduzioni della base imponibile fino al 35 per cento del valore per alcune attività.

In Spagna il prelievo patrimoniale è applicato con aliquote progressive comprese tra lo 0,2 per cento e il 2,5 per cento e modificabili dalle comunità autonome; sono previste franchigie che di fatto esentano il primo milione di euro di patrimonio netto; il prelievo è ulteriormente attenuato per effetto dell'applicazione del costo d'acquisto dei beni come criterio base per la determinazione dell'imponibile in luogo del valore di mercato.

In Svizzera l'imposta patrimoniale è applicata a livello cantonale e comunale con aliquote prevalentemente progressive e mediamente inferiori allo 0,3 per cento³⁶.

Nel tempo, le difficoltà amministrative connesse con la valutazione dei diversi cespiti patrimoniali e con l'accertamento delle diverse forme di ricchezza imponibile, unitamente al gettito contenuto derivante dal disegno stesso dell'imposta (per la presenza di ampie franchigie ed esenzioni) e dalle possibilità di evasione ed elusione attraverso intestazioni fittizie, frazionamento dei patrimoni in ambito familiare (nel caso di tassazione su base individuale) e, soprattutto, con il trasferimento all'estero dei capitali hanno spinto diversi paesi ad abrogare le imposte patrimoniali personali.

Nei paesi che le hanno mantenute, si è tenuto conto delle necessità di coordinamento con le altre forme di prelievo presenti nel sistema fiscale. Ad esempio, in Norvegia nel 2014 a fronte della decisione di mantenere l'imposta sulla ricchezza personale, fu abrogata l'imposta sulle successioni e donazioni. Nei Paesi Bassi l'imposta patrimoniale personale fu abolita nel 2001 e sostituita con una patrimoniale reale sulle attività finanziarie e immobiliari,

³⁶ In Spagna e Svizzera sono soggetti anche i beni situati nel paese di proprietà di non residenti.

che prese il posto anche del prelievo sui redditi. In Svizzera l'imposta patrimoniale applicata a livello cantonale e municipale genera un gettito non trascurabile soprattutto per la previsione di franchigie relativamente basse (anch'esse stabilite a livello locale). Tuttavia, il peso dell'imposta è compensato dal livello più contenuto dell'imposizione patrimoniale reale sugli immobili e sulle imprese e dalla non tassazione delle plusvalenze.

I vincoli comunitari alle modifiche dell'imposta sul valore aggiunto

I meccanismi di funzionamento, i presupposti impositivi, e le altre caratteristiche dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) trovano compiuta disciplina in norme comunitarie. Le stesse aliquote, benché stabilite autonomamente dagli Stati Membri, possono variare solo all'interno di un quadro di regole europee. I singoli Paesi possono ottenere deroghe alla disciplina comune (come, ad esempio, per fini connessi con la lotta all'evasione e alle frodi, o per introdurre semplificazioni a favore di talune categorie di soggetti), ma solitamente di ampiezza e durata limitata.

La disciplina dell'Unione impone la presenza di una sola aliquota ordinaria (della misura minima del 15 per cento) e di massimo due aliquote ridotte, non inferiori al 5 per cento (in Italia, si tratta delle aliquote del 5 e del 10 per cento, essendo quella del 4 per cento una "aliquota super-ridotta" prevista da apposita deroga). Le aliquote ridotte, inoltre, possono trovare applicazione ad un paniere ben preciso di beni e servizi. Non è prevista, in sostanza, la possibilità di introdurre aliquote "maggiorate" superiori a quella ordinaria, o di differenziare il prelievo sulla base degli strumenti di pagamento utilizzati.

In generale, gli interventi sul sistema nazionale dell'IVA non possono estendere o ridurre l'ambito di applicazione delle esenzioni — se non limitatamente alle fattispecie in cui il legislatore comunitario concede facoltà di scelta agli Stati membri — in quanto le stesse sono ricomprese in una lista esaustiva e dettagliata della Direttiva IVA. Parimenti può dirsi per le cosiddette "esclusioni" dal tributo, fatti salvi gli spazi per disciplinare alcuni regimi speciali, tra cui quello degli operatori di minori dimensioni.

Ampie riforme del sistema dell'IVA sono da considerarsi una prerogativa degli organismi comunitari. Attualmente si discute in sede europea, tra l'altro, della transizione ad un sistema "definitivo" dell'imposta per gli scambi transfrontalieri tra soggetti passivi, della riforma delle esenzioni sui servizi finanziari ed assicurativi, nonché della semplificazione del sistema delle aliquote ridotte.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1 - Principali caratteristiche dell'imposta personale sul reddito in alcuni paesi dell'UE

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Unità impositiva	Individuo	Famiglia (<i>foyer fiscal</i>) (1) Possibilità di opzione per tassazione individuale	Coppia - Possibilità di opzione per tassazione individuale	Individuo	Individuo - Possibilità di opzione per tassazione familiare
Numero scaglioni e <i>range</i> di aliquote	5 scaglioni (23%-43%)	5 scaglioni (0%-45%)	5 scaglioni (0%-45%; continua per il 2° e 3° scaglione, dal 14% al 42%)	2 scaglioni (9,7%-42,5%)	5 scaglioni (19%-45%)
Redditi esclusi o soggetti a regimi di tassazione separata	Reddito figurativo abitazione principale e degli immobili non locati (tranne quelli siti nel comune di residenza); redditi da immobili locati; parte dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa; redditi finanziari; premi di risultato e welfare aziendale	Reddito figurativo abitazione principale e di altri immobili non locati; parte dei redditi da lavoro autonomo; redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e di altri immobili non locati; redditi finanziari; Retribuzioni di straordinari notturni e festivi; alcune pensioni	Reddito figurativo dell'abitazione principale (nella maggior parte dei casi, cfr. nota 2) e da immobili locati; redditi finanziari (cfr. nota 2 e tav. 6)	Reddito figurativo abitazione principale; parte dei redditi da lavoro autonomo; redditi finanziari
<i>No-tax area</i> /deduzioni/detrazioni di base e altre agevolazioni	NO	<i>No-tax area</i> per quote di reddito (fino a € 10.064)	<i>No-tax area</i> (fino a € 9.408)	Detrazione di base (€ 2.711), che annulla l'imposta per redditi fino a € 7.258, decresce a partire da redditi > € 20.711 e si annulla per redditi > € 68.507	Detrazione di base (€ 5.550)
Dipendente	Detrazione (€ 1.880) che annulla l'imposta per redditi fino a € 8.174 e decresce fino ad annullarsi oltre € 55.000. Bonus Irpef	Deduzione: max tra spese di produzione reddito sostenute e 10% del reddito da lavoro (entro un limite)	Deduzione spese analitiche di viaggio casa-lavoro: max tra € 1.000 e spese analitiche + € 0,30 a Km (entro un limite)	Detrazione (€ 3.819) decrescente; si annulla da € 98.604. Deduzione spese di viaggio casa-lavoro (entro un limite)	Detrazione (€ 5.565) decrescente fino ad annullarsi oltre € 16.825. Deduzione spese di viaggio casa-lavoro.
Pensioni	Detrazione (€ 1.880) che annulla l'imposta per redditi fino a € 8.174 e decresce fino ad annullarsi oltre € 55.000.	Deduzione (max 10% del reddito da pensione, entro limiti)	Deduzione (16%-20% della pensione complessiva, a seconda del tipo di pensione)	Detrazione per contribuenti con età superiore a quella di pensionamento (max € 1.622)	Detrazione (€ 5.565) decrescente fino ad annullarsi oltre € 16.825.
Autonomo/impresa	Detrazione (€ 1.104) che annulla l'imposta per redditi fino a € 4.800 e decresce fino ad annullarsi oltre € 55.000.	NO	NO	Detrazione (€ 3.819) decrescente fino ad annullarsi oltre € 98.604.	NO

Tavola 2 - Principali caratteristiche dell'imposta personale sul reddito in alcuni paesi dell'UE (segue)

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Detrazioni, deduzioni e crediti per carichi familiari					
Coniuge	X				
Figli	X		X	X	X
Altri familiari	X				X
Detrazioni, deduzioni e crediti per oneri					
Contributi sociali	X	X	X		X
Previdenza integrativa	X	X	X	X	X
Polizze sanitarie e vita	X		X		X
Sanità	X				
Istruzione, scuole materne e asili nido	X	X	X	X	X
Collaboratori domestici/babysitter	X	X	X		
Assistenza non autosufficienti	X	X	X		X
Alimenti coniuge	X	X	X	X	X
Interessi su finanziamenti per acquisto/ristrutturazione immobili	X		X	X	X
Canoni locazione	X				
Interventi edilizi/risparmio energetico	X		X	X	
Beneficienza	X	X	X	X	X
Start-up	X	X			X

Fonti: Banca dati IBFD; siti internet dei ministeri dell'economia e delle amministrazioni fiscali dei singoli paesi. Informazioni aggiornate a gennaio 2020.

Note:

(1) In Francia vige il sistema del quoziente familiare: il reddito dei singoli componenti della famiglia è sommato e il risultato è diviso per il numero delle "quote" relative all'unità familiare. Il quoziente è calcolato attribuendo una quota a ciascuno dei coniugi, mezza quota per ciascun figlio fino a due, una quota per ciascun figlio dal terzo in poi. Nel caso di genitori single il primo figlio conta per una quota. A questo sistema è apportato un correttivo, volto a ridurre il beneficio derivante dal quoziente familiare per i redditi più alti.

(2) Nei Paesi Bassi l'imposta sul reddito prevede tre distinti "box" in cui sono incluse le diverse tipologie di reddito. L'imposta personale progressiva si applica solo sui redditi inclusi nel "Box 1", costituiti da redditi da lavoro dipendente e autonomo, redditi d'impresa, pensioni e reddito figurativo dell'abitazione principale (sebbene per quest'ultimo sia prevista una deduzione che in molti casi lo annulla). Il "Box 2" è costituito da dividendi e capital gain su partecipazioni qualificate, soggetti a tassazione separata con l'aliquota proporzionale del 26,25%. Infine, tutti gli altri redditi finanziari, le royalties percepite al di fuori dell'esercizio d'impresa e i redditi degli immobili diversi dall'abitazione principale, locati e non, sono inclusi nel "Box 3". Questi ultimi redditi sono determinati su base forfetaria, applicando al valore del patrimonio netto date percentuali di rendimento, e tassati con l'aliquota del 30%.

Tavola 3 – Tassazione degli interessi e dividendi in alcuni paesi dell'UE

		Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
		Interessi				
Tassati		Sí		Sí	Sí (tassazione patrimoniale)	Sí
Sistema		Proporzionale	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente.	Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio (cfr. tav. 6)	Progressivo
Aliquote		26% (12,5% per interessi su titoli pubblici)	30% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive	26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà).	30% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio.	Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro e 23% sopra 50.000 euro.
Franchigie ed esenzioni		NO	NO (Esenzione da imposte sul reddito e contributi sociali per interessi su forme di risparmio per giovani e individui a basso reddito)	Sí 801 euro l'anno sul complesso dei redditi da capitale.	Sí Primi 30.846 euro di patrimonio esenti.	NO
Modalità		Ritenuta a titolo definitivo o imposte sostitutive proporzionali	Ritenuta d'acconto e tassazione proporzionale in dichiarazione/progressiva su opzione.	Ritenuta definitiva/regime dichiarazione su opzione.	Dichiarazione	Ritenuta d'acconto del 19%. Tassazione definitiva in dichiarazione.
		Dividendi				
Tassati		Sí	Sí	Sí	Sí (tassazione patrimoniale)	Sí
Sistema		Proporzionale	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva.	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente.	Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio (cfr. tav. 6)	Progressivo
Aliquote		26%	30% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive su 60% dei dividendi	26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà).	30% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio.	Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro e 23% sopra 50.000 euro.
Franchigie ed esenzioni		NO	NO	Sí 801 euro l'anno sul complesso dei redditi da capitale.	Sí Primi 30.846 euro di patrimonio esenti.	NO
Modalità		Ritenuta a titolo definitivo	Ritenuta d'acconto e tassazione proporzionale in dichiarazione/progressiva su opzione.	Ritenuta a titolo definitivo/regime dichiarazione su opzione.	Ritenuta a titolo di acconto 15% e tassazione in dichiarazione.	Ritenuta d'acconto del 19%. Tassazione definitiva in dichiarazione.

Fonti: Banca dati IBFD; siti internet ministeri dell'economia e amministrazioni fiscali nazionali. Dati aggiornati a gennaio 2020.

Tavola 4 – Tassazione delle plusvalenze in alcuni paesi dell'UE

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Tassati	Sì	Sì	Sì	Sì (tassazione patrimoniale)	Sì
Sistema	Proporzionale	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente. Sempre tassazione progressiva per plus su partecipazioni qualificate (>1%) su 60% del reddito.	Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio (cfr. tav. 6)	Progressivo
Aliquote	26%; 12,5% su titoli pubblici	30% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive	26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà).	30% su reddito calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio.	Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro e 23% sopra 50.000 euro.
Franchigie ed esenzioni	NO	Abbattimenti dell'imponibile per le plusvalenze su titoli acquisiti prima del 1° 1.2018 in caso di opzione per tassazione progressiva.	Sì 801 euro l'anno sul complesso dei redditi da capitale.	Sì Primi 30.846 euro di patrimonio esenti.	NO
Trattamento perdite	Minusvalenze compensabili solo con plusvalenze e altri guadagni in conto capitale. Ecdenza riportabile in avanti per 4 anni (1)	Minusvalenze compensabili solo con plusvalenze. Riportabili in avanti per 10 anni.	Perdite sulle attività finanziarie compensabili con guadagni di capitale e perdite su azioni con redditi da azioni. In regime della dichiarazione (opzionale): redditi da capitale compensabili anche con alcuni altri tipi di perdita. Perdite da capitale riportabili in avanti senza limiti di tempo.	Diminuzioni di valore computate ai fini della tassazione del rendimento figurativo del patrimonio.	Guadagni e perdite da capitale su attività finanziarie compensabili del solo tra loro. Minusvalenze eccedenti utilizzabili per ridurre fino al 25% di altri redditi da risparmio. Perdita riportabile in avanti per 4 anni.
Modalità	Imposta sostitutiva applicata dagli intermediari o in dichiarazione annuale	Tassazione proporzionale in dichiarazione/progressiva su opzione.	Imposta sostitutiva applicata dagli intermediari/regime dichiarazione su opzione.	Dichiarazione	Dichiarazione

Fonti: IBFD; siti internet ministeri dell'economia e amministrazioni fiscali nazionali. Dati aggiornati a gennaio 2020.

Nota (1): nel regime del risparmio gestito, le minusvalenze possono essere compensate anche con i redditi di capitale (interessi e dividendi).

Tavola 5 – Imposte patrimoniali reali immobiliari in alcuni paesi dell'UE

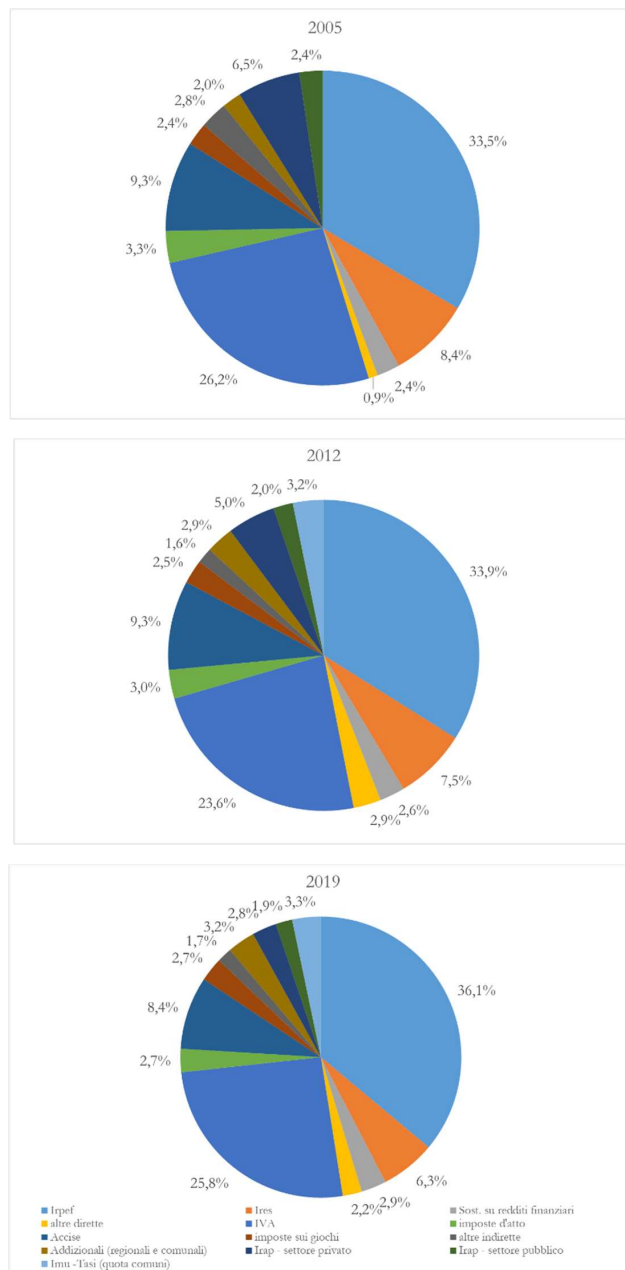
	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Nome	Imposta municipale propria (Imu) Imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE)	Taxe d'habitation (TH) Taxe foncière (TF)	Grundsteuer (GrSt)	Onroerende-zaakbelasting (OZB)	Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)
Enti beneficiari	Imu: comuni e stato (compartecipazione su fabb. industriali) IVIE: stato	Comuni Unioni di comuni (cd. EPCI a fiscalità propria) Dipartimenti (solo TF)	Comuni	Comuni	Comuni
Soggetti passivi	Proprietari e titolari di diritti reali	TH: occupanti, proprietari e non TF: proprietari e titolari di diritti reali	Proprietari e titolari di diritti reali	Occupanti, proprietari e non Proprietari e titolari di diritti reali	Proprietari e titolari di diritti reali
Base imponibile	Imu: valore catastale = $\text{rendita} \times 1,05 \times \text{moltiplicatori differenziati per tipo di bene}$ IVIE: valore catastale; in assenza costo di acquisto; in assenza valore di mercato	Valore locativo catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione "temporali" variabili in relazione all'ultima valutazione	Valore catastale	Valore di mercato all'anno t-1, stabilito dal comune in base a immobili simili, secondo criteri fissati da una legge nazionale	Valore locativo catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione "temporali" variabili in relazione all'ultima valutazione
Aliquote	Imu: fissate dai comuni entro range : - abit. principali di lusso: 0-0,6% - fabbricati industriali: 0,76-1,06% - fabb. rurali strum.: 0-0,1% - terreni e altri fabbricati: 0-1,06% IVIE: 0,76%; 0,4% per abitazione principale	Aliquote uniche fissate dai comuni o dalle unioni e dai dipartimenti: - TH 2018: media 25,4% - TF 2018 fabbricati: media 47% - TF 2018 terreni: media 72,1%	Aliquote statali: da 2,6 a 10% x moltiplicatori municipali (medie 2018: 3,37 per terreni e 3,78 per fabbricati)	Aliquote fissate dai comuni Medie 2019: - prop. abitaz. 0,1245% - prop. non abitaz. 0,2495% - occup. non abitaz. 0,1917%	Fissate dai comuni entro range : - immobili urbani: 0,4-1,1% - immobili non urbani: 0,3-0,9% - fabbricati industriali: 0,4-1,3%
Aggiornamento dati	Imu: classificazioni catastali, 1939; valori catastali, 1990 IVIE: variabile di paese in paese	Terreni: 1981 Abitazioni: 1978 Altri fabbricati: 1974	Valori ex Germania Ovest: 1964 Valori ex Germania Est: 1935	Annuale	A richiesta del singolo comune (range : 1984-2019; media: 2001)
Deduzioni/detra zioni generalizzate	Imu: abitazione principale di lusso, detrazione di € 200 IVIE: - credito d'imposta per imposta patrimoniale e reddito estera - detrazione di € 200 (per familiare per l'abitazione principale)	TH: 10-15% per ogni familiare TF: 50% per fabbricati e 20% per terreni (spese a forfait)	Nessuna	Nessuna	Riduzione decrescente nell'arco di 9 anni per immobili con valore catastale rivalutato a oltre il doppio
Agevolazioni	Imu: - esenzione abitazione principale - esenzione terreni agricoli comuni montani e terreni agricoli e aree fabbricabili posseduti da imprese agricole e coltivatori diretti	TH: dal 2020 esenzione/riduzione per abitazione principale al di sotto di certe soglie di reddito TF: abitazioni nuove (2 anni)	Esenzione fino a 80% per perdite di valore di almeno 20% (a discrezione dei comuni)	Esenzione per occupanti immobili residenziali Esenzione terreni agricoli	Esenzione di immobili con imposta non superiore a un minimo stabilito dal comune Riduzioni concesse dal comune per casi particolari
Deducibilità da imposte sul reddito	Imu: PIT e CIT, beni d'impresa (60% 2020-21, 100% dal 2022)	TH: non deducibile TF: - PIT: abitazioni locate e beni d'impresa - CIT: beni d'impresa	PIT e CIT: beni d'impresa e abitazioni locate	PIT e CIT: beni d'impresa	PIT: abitazioni locate e beni d'impresa CIT: beni d'impresa

Tavola 6 –Imposte patrimoniali personali in Europa

	Francia	Svizzera	Paesi Bassi	Spagna	Norvegia
Nome	Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	Imposta sulla sostanza (IS)	Inkomstenbelasting (Box 3)	Impuesto sobre el patrimonio	Formuesskatt
Tipo	Personale immobiliare	Personale generale	Personale generale	Personale generale	Personale generale
Oggetto	Immobili posseduti da residenti in tutto il mondo o da non residenti in Francia Quote o azioni per la quota parte corrispondente a immobili	Patrimonio posseduto da residenti in tutto il mondo; immobili e beni d'impresa di stabili organizzazioni posseduti in Svizzera da non residenti	Attività produttive di affitti, interessi, dividendi e royalties detenute da residenti immobili e titoli partecipativi detenuti da non residenti	Patrimonio posseduto da residenti in tutto il mondo e da non residenti in Spagna	Patrimonio posseduto da non residenti in Norvegia
Livello di governo	Stato	Cantoni e Comuni	Stato	Comunità autonome (CCAA)	Stato e Comuni
Soggetto passivo	Persone fisiche (applicazione su base familiare)	Persone fisiche (applicazione su base familiare) e giuridiche	Persone fisiche	Persone fisiche	Persone fisiche residenti e non
Aliquote	Progressive: 5 aliquote da 0,5% a 1,5%	Persone fisiche: progressive in 18 cantoni (media top rate: 0,29%) e proporzionali in 8 (media: 0,11%)	30%	Progressive: 8 aliquote da 0,2% a 2,5%, modificabili dalle CCAA	0,85% (0,15% allo Stato e 0,7% ai Comuni)
Base imponibile	Valore di mercato al 1° 1	Criterio generale: valore di mercato al 31.12. Titoli: media del valore di mercato di dicembre Beni d'impresa: valore contabile Beni immateriali e terreni agricoli:	Rendimento figurativo su valore di mercato all'anno t-1 per immobili e al 1° 1 per altre attività: - 1,935% fino a € 71.650 - 4,451% da € 71.650 a € 918.086 - 5,6% oltre.	Costo di acquisto	Valore di mercato al 1° 1 Beni personali: valore assicurato
Deduzioni e franchigie	Debiti relativi agli immobili tassati Imposta fondiaria e altre imposte minori.	Deduzioni stabilite da ogni cantone per ciascun componente della famiglia.	Parte di debito eccedente € 3.100	Debiti relativi ai beni tassati e debiti personali	Debiti relativi ai beni tassati e debiti personali Riduzioni di valore per alcuni beni (35% per azioni e beni d'impresa;
Esenzioni e agevolazioni	Minimo esente: € 1,3 mln Esenzi immobili di impresa Riduzione del 30% per la prima casa	Minimo esente in alcuni cantoni Esenzi mobilio domestico ed effetti personali	Esenze abitazione principale Esenzione fino a € 30.360	Minimi esenti: - generale di € 0,7 mln (modificabile dalle CCAA) - € 0,3 mln per la prima casa Esenzi: azioni non quotate, beni culturali, effetti personali, beni d'impresa	Minimo esente generale: NOK 1,5 mln (€ 150.000) Minimo esente per beni personali: NOK 100.000 (€ 10.000) Esenzi: beni senza valore di mercato; crediti soggetti a condizione; crediti per pagamenti limitati nel tempo
Altro	Prelievo massimo su reddito e patrimonio: 75% del reddito	Prelievo effettivo = base imponibile x aliquote x coefficienti cantonali e municipali	Ritenuta d'acconto del 15% su interessi e dividendi	Prelievo massimo su reddito e patrimonio: 60% del reddito	

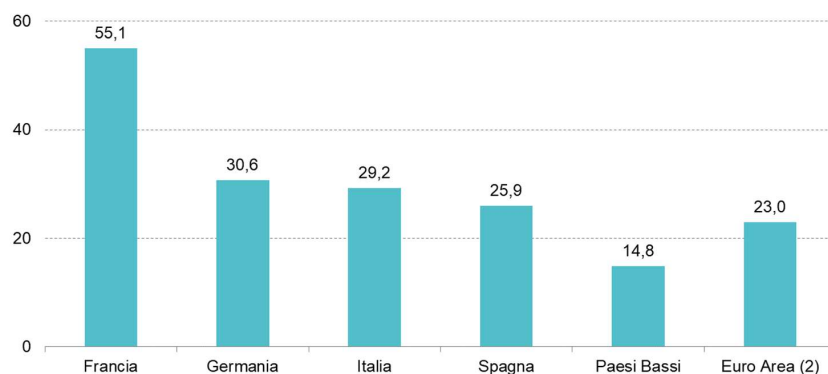
Fonti: Mementi fiscali francese e spagnolo, banca dati IBFD; siti internet dei ministeri dell'economia e delle amministrazioni fiscali nazionali. Informazioni aggiornate a gennaio 2020.

Figura 1

Composizione del prelievo, anni 2005, 2012 e 2019.

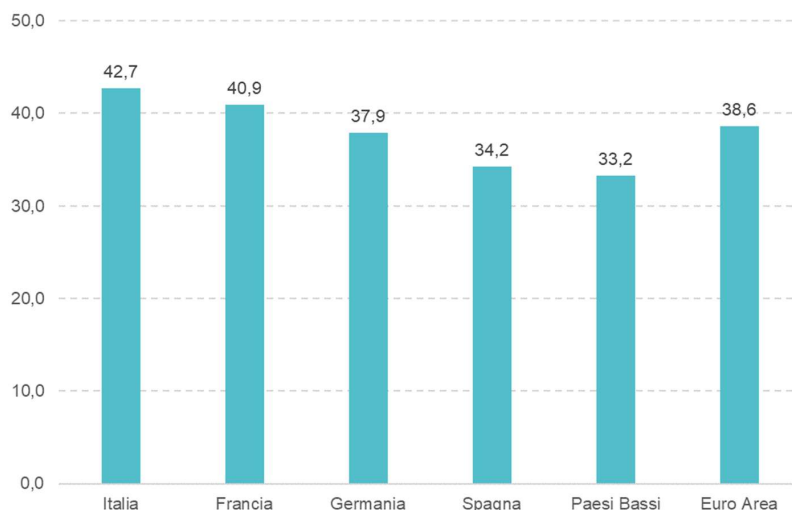
Fonte: Dipartimento delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2020, No. 224, Ottobre 2020.

Figura 2

Aliquota implicita di tassazione sul capitale nei principali paesi europei, anno 2018 (1)
(valori percentuali)

Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
(1) L'aliquota implicita di tassazione sul capitale è definita come il rapporto tra le imposte sul capitale (sui redditi, sullo stock e sulle transazioni) e il totale dei redditi di capitale e investimento di imprese e famiglie. — (2) La media per l'area dell'euro non considera il dato di Malta.

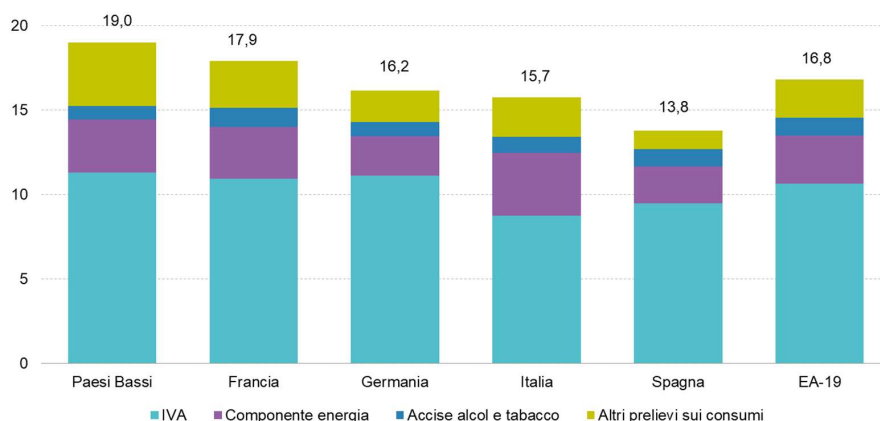
Figura 3

Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei, anno 2018 (1)
(valori percentuali)

Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
(1) L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è definita come il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente.

Figura 4

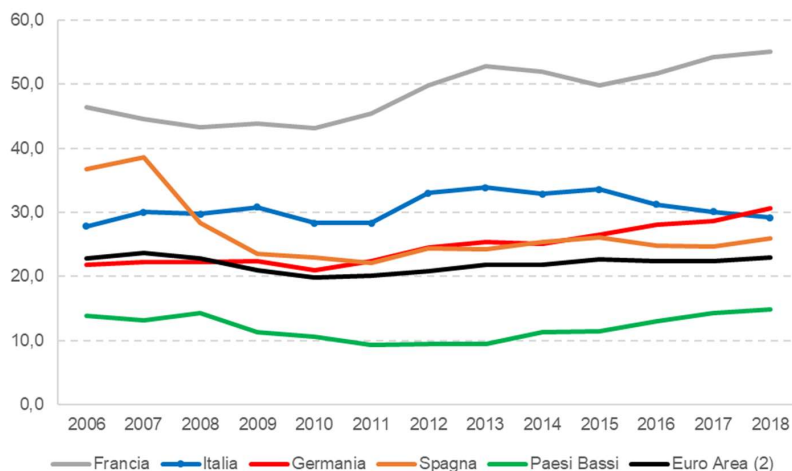
Aliquota implicita di tassazione sui consumi e sue componenti, anno 2018 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
(1) L'aliquota implicita di tassazione sui consumi è definita come il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico.

Figura 5

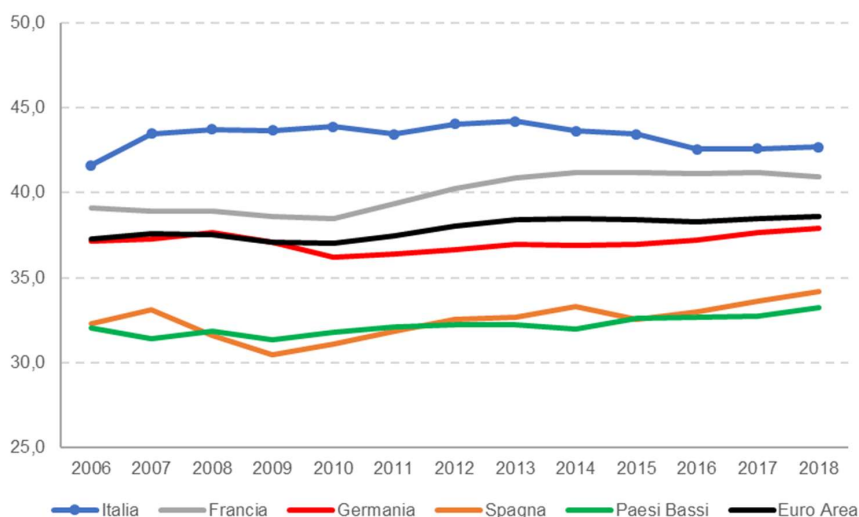
Aliquota implicita di tassazione sul capitale nei principali paesi europei, 2006-2018
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
(1) L'aliquota implicita di tassazione sul capitale è definita come il rapporto tra le imposte sul capitale (sui redditi, sullo stock e sulle transazioni) e il totale dei redditi di capitale e investimento di imprese e famiglie. — (2) La media per l'area dell'euro non considera il dato di Malta.

Figura 6

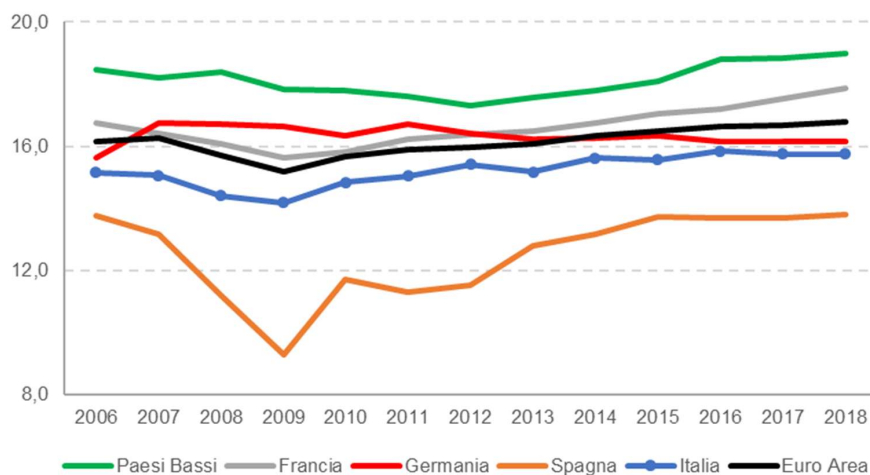
Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei, 2006-2018 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
(1) L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è definita come il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente.

Figura 7

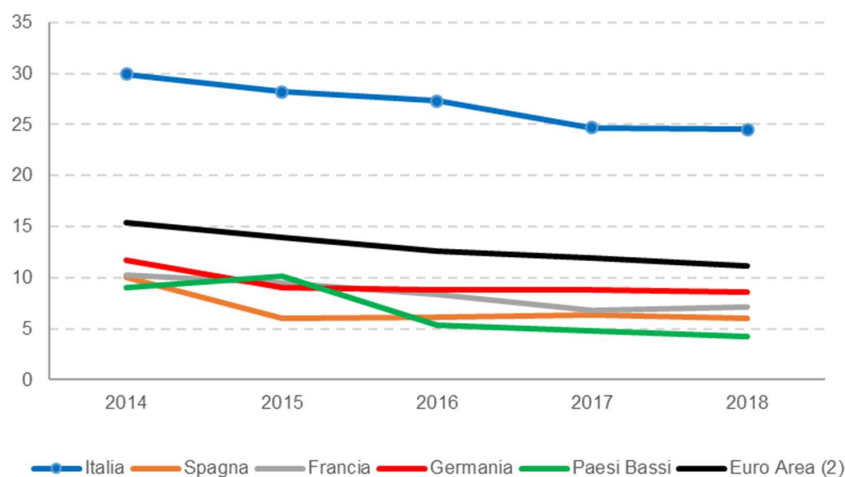
Aliquota implicita di tassazione sui consumi nei principali paesi europei, 2006-2018 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
(1) L'aliquota implicita di tassazione sui consumi è definita come il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico.

Figura 8

Compliance VAT Gap nei principali paesi europei, 2014-2018 (1)
(valori percentuali)

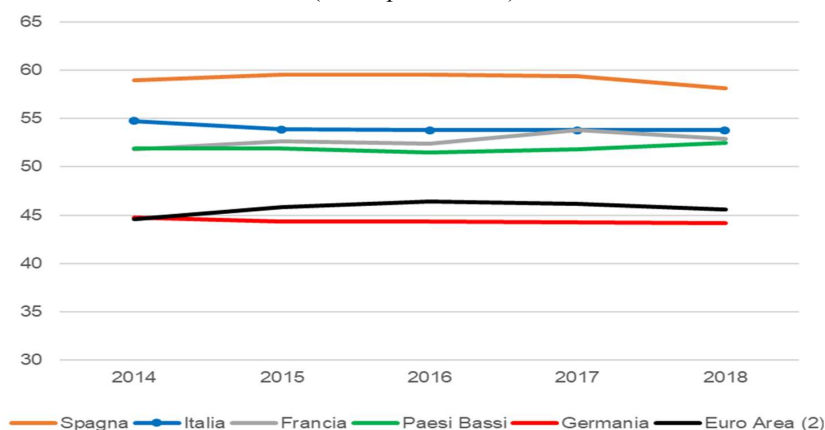


Fonte: European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, Final Report* (2020 e anni precedenti).

(1) Il *compliance* VAT Gap è calcolato come la differenza tra il gettito IVA teorico in presenza di perfetta *compliance* e il gettito effettivo. Nella figura è espresso in percentuale del gettito teorico in presenza di perfetta *compliance*. — (2) La media dell'area dell'euro nel 2014 non include il dato di Cipro.

Figura 9

Policy VAT Gap nei principali paesi europei, 2014-2018 (1)
(valori percentuali)



Fonte: European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, Final Report* (2020 e anni precedenti).

(1) Il *policy* VAT Gap è calcolato come la differenza tra il gettito IVA teorico in assenza di esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte, e con perfetta *compliance*, e il gettito teorico con perfetta *compliance*. Nella figura è espresso in percentuale del gettito teorico in assenza di esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte, e con perfetta *compliance*. (2) La media dell'area dell'euro nel 2014 non include il dato di Cipro.

ALLEGATO 2

Documentazione depositata dall'avvocato Ruffini



Camera dei Deputati – Senato della Repubblica

VI Commissione Finanze – VI Commissione Finanze e tesoro

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario

Roma, 11 gennaio 2021

Sommario

1. Premessa	3
2. L'inquadramento generale dell'IRPEF	4
3. Il "quadro" vigente dell'IRPEF e gli attuali aspetti critici	6
4. La distribuzione dell'IRPEF	10
5. Spunti di riflessione	11
5.1. L'esigenza di una codificazione	12
5.2. Il riordino delle <i>tax expenditures</i>	14
5.3. Minimo esente e base imponibile omnicomprensiva	15
5.4. <i>Flat tax</i>	16
5.5. Sistema ad aliquota continua	18
5.6. Tassazione per cassa	19
5.7. Il sistema della riscossione coattiva	21
6. L'Amministrazione fiscale	22

1. Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

desidero innanzitutto ringraziare queste Commissioni per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate di fornire anche il proprio contributo nell'individuazione di possibili interventi di riforma del sistema fiscale e in particolare dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Preliminarmente, vorrei sottolineare due aspetti di questa indagine.

In primo luogo, la scelta di svolgerla ha il pregio di ribadire il ruolo centrale del Parlamento nell'elaborazione della politica tributaria, cioè del principale raccordo fra cittadini e Stato. Proprio in merito a tale aspetto, mi piace ricordare Ezio Vanoni quando volle che la riforma che da lui prese nome¹ fosse approvata con i tempi e i modi della legge ordinaria, in modo da consentire un ampio dibattito non solo parlamentare ma anche pubblico.

Allo stesso tempo, la natura conoscitiva dell'indagine ci rammenta anche che la funzione del Parlamento è, per così dire, di "decantazione" delle proposte, di sintesi fra le legittime istanze dei cittadini e gli ineludibili vincoli di sistema e tecnici che una materia vasta e complessa come quella tributaria comporta. Occorre, in altri termini, anche un rigoroso e coerente *tax design*.

Ciò significa che l'auspicata riforma dell'IRPEF deve inquadrarsi razionalmente e coerentemente all'interno del sistema tributario complessivo e, più in generale, attese le funzioni che l'IRPEF può svolgere, del sistema di *welfare*.

Il disegno della nuova IRPEF dipenderà da alcune scelte preliminari su tali funzioni:

- il tema della redistribuzione è cruciale per decidere il profilo di progressività, l'ampiezza della base imponibile e l'interazione con altre imposte;
- un possibile uso come strumento di sostegno del reddito deve confrontarsi con altre misure esistenti, come il reddito di cittadinanza, o in via di adozione, come l'assegno unico per i figli, per definire correttamente alcune possibili caratteristiche (minimi esenti, oneri deducibili, imposta negativa);
- la sua natura di incentivo o disincentivo al lavoro e agli investimenti è rilevante non solo per aliquote e base imponibile, ma anche per definire il trattamento fiscale a livello di nucleo familiare, le agevolazioni e gli adempimenti; questi ultimi ci

¹ Legge 11 gennaio 1951, n. 25 ("Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario").

ricordano il generale imperativo della semplicità e comprensibilità del sistema tributario, se si vuole che esso svolga efficacemente la sua funzione di interfaccia fra Stato e cittadini, fra esigenze collettive e diritti individuali.

Ovviamente il primo vincolo è rappresentato dalle scelte già fatte in tema di bilancio per il 2021-2023: l'obiettivo che il Legislatore intende perseguire è l'attuazione di una profonda e organica revisione del sistema fiscale che migliori l'**equità**, l'**efficienza** e la **trasparenza** del sistema tributario, **riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi**.

Si avverte, infatti, l'esigenza di limitare - soprattutto a seguito della crisi economica che stiamo vivendo per effetto dell'emergenza sanitaria mondiale - le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema tributario, attraverso la **riduzione del cuneo fiscale** sul lavoro, la **revisione complessiva della tassazione** verso una maggiore **equità ed efficienza** e la **lotta all'evasione fiscale**.

La riforma è parte integrante del **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**² e dei relativi obiettivi intermedi e va raccordata con l'introduzione dell'**assegno universale per i figli**.

2. L'inquadramento generale dell'IRPEF

L'imposta sul reddito delle persone fisiche occupa un **ruolo centrale** nei sistemi tributari di tutte le economie avanzate, sia per la **quota di gettito** sul totale delle entrate tributarie, sia per il suo impatto sulla **redistribuzione del reddito**.

Essa nasce e si sviluppa nella **seconda parte del XIX secolo** nei più importanti Paesi europei, dove affianca e gradualmente sostituisce i sistemi di imposizione che colpivano separatamente i vari cespiti.

In Italia è stata introdotta, in sostituzione delle vecchie imposte reali e personali, con l'obiettivo di realizzare un'equa distribuzione della ricchezza, dal **decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597**, e, successivamente, è stata ricompresa nel **Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR)**, approvato con il **decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917**. La struttura iniziale dell'imposta personale, che nasce come individuale e progressiva, prevedeva 32 scaglioni di reddito e

² Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), programma di investimenti che l'Italia presenta alla Commissione europea nell'ambito del *Next Generation EU*, è lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19.

altrettante aliquote, la più bassa delle quali al 10 per cento e la più alta al 72 per cento.

Tale riforma è entrata in vigore in un periodo particolare, contraddistinto da numerosi conflitti sociali, dalla caduta del sistema dei cambi fissi e dall'aumento del costo delle materie prime, in particolare del petrolio, che portarono ad un aumento dell'inflazione senza precedenti.

Negli **anni Ottanta**, l'IRPEF è stata profondamente modificata per contenere l'aumento della pressione fiscale e, in particolare, l'incidenza dell'imposta sui redditi medio-bassi: la prima aliquota è stata aumentata, ma il relativo aumento è stato compensato dall'introduzione di nuove detrazioni per i redditi da lavoro dipendente e dall'aumento di detrazioni già esistenti; inoltre, sono stati ridotti l'ultima aliquota e gli scaglioni.

Negli **anni Novanta**, per fronteggiare il debito pubblico, le aliquote IRPEF sono state innalzate e alcuni oneri deducibili sono stati trasformati in oneri detraibili, con un aumento dell'imposta per i detentori di redditi medio-alti.

Successivamente sono stati nuovamente aumentati la prima aliquota e le detrazioni e sono stati ridotti l'ultima aliquota e gli scaglioni, con l'obiettivo di non creare aggravii d'imposta, in particolare sui lavoratori dipendenti³.

Con la **legge delega 7 aprile 2003, n. 80**, le due principali imposte dirette, l'IRPEF e l'Imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), sono state oggetto di una profonda revisione. In particolare, l'IRPEF (rinominata "Imposta sul reddito - IRE", con l'inclusione degli enti non commerciali) si sarebbe dovuta modulare, ispirandosi al modello della *flat tax*, su due aliquote e sulla sostituzione progressiva delle detrazioni con le deduzioni. Per quanto riguarda l'IRPEF, tuttavia, la legge delega non ha trovato piena attuazione, in considerazione del rischio della perdita di semplicità, trasparenza e coerenza dell'imposta.

Un ulteriore rimodellamento dell'IRPEF è stato effettuato dalle **leggi finanziarie del 2003 e del 2005** e, successivamente, dalla **legge finanziaria del 2007**, che ha ridotto il cuneo fiscale; tale intervento, unito alla rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare, ha alleggerito la tassazione dei contribuenti con redditi medio-bassi.

Dal 2008 la struttura dell'IRPEF è rimasta sostanzialmente invariata, seppur con qualche aggiustamento marginale, con gli attuali cinque scaglioni e con aliquote dal 23 al 43 per

³ Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

cento⁴.

Al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, la **legge di bilancio per l'anno 2021**⁵ ha disposto l'istituzione di un Fondo la cui dotazione è destinata alla **riforma fiscale** e all'**assegno universale** e ai servizi alla famiglia⁶.

3. Il “quadro” vigente dell'IRPEF e gli attuali aspetti critici

L'attuale disciplina dell'IRPEF – alla quale sono assoggettate le **persone fisiche residenti** nel territorio dello Stato, per tutti i **redditi posseduti**, anche se prodotti all'estero – è particolarmente composita.

In particolare:

- il suo presupposto è costituito dal **possesso di redditi** che rientrano in una delle categorie individuate dal Legislatore⁷;
- è un'imposta **progressiva**, in quanto grava sul reddito con **aliquote distinte per ciascun scaglione di reddito** e aumenta **più che proporzionalmente** rispetto

⁴ Gli attuali scaglioni e aliquote dell'IRPEF sono riportati nella seguente tabella:

da euro	a euro	aliquota
0	15.000	23%
15.001	28.000	27%
28.001	55.000	38%
55.001	75.000	41%
75.001	-	43%

⁵ Articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁶ Tale assegno entrerà in vigore nella prima metà dell'anno 2021 e dovrà necessariamente essere coordinato con i diversi interventi di riforma dell'IRPEF; in particolare, saranno previste:

- la corresponsione di un assegno per ogni figlio a carico con criteri di universalità e progressività erogato a tutte le famiglie (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, disoccupati e incapienti), modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE);
- la graduale soppressione delle detrazioni per figli a carico (di cui all'articolo 12, commi 1, lettera c), e 1-bis, del TUIR), dell'assegno per il nucleo familiare (previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, nonché degli assegni familiari previsti dal testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), del c.d. “*bonus bebè*” (assegno di natalità di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, all'articolo 23-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 3 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, e all'articolo 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), del premio alla nascita (di cui all'articolo 1, comma 353, della legge 11 dicembre 2016, n. 232) e del fondo di sostegno alla natalità (previsto dall'articolo 1, commi 348 e 349, della citata legge n. 232 del 2016).

⁷ L'articolo 6 del TUIR prevede che i singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie: redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa, redditi diversi.

all'incremento del reddito del contribuente;

- il reddito imponibile e l'imposta da versare sono determinati, rispettivamente, **al netto degli oneri deducibili e delle detrazioni per oneri**.

L'esigenza di una riforma dell'IRPEF deriva dalla necessità di **correggere alcune criticità** che hanno allontanato tale imposta dai canoni costituzionali di equità e, sotto il profilo del *tax design*, da un modello chiaramente riconoscibile, generando numerosi problemi.

- **Trasparenza**, in quanto è previsto un sistema **articolato di calcolo dell'imposta netta** e, in particolare, dell'aliquota media e marginale effettiva⁸; l'IRPEF genera diverse aliquote marginali:

- **"nominali"**, ossia quelle relative ai vari scaglioni indicati dal TUIR
- ed **"effettive"**, cioè non esplicitamente stabilite ma generate dai meccanismi di spettanza di una serie di deduzioni o detrazioni (contributi, detrazioni da lavoro, detrazioni per carichi familiari, addizionali locali IRPEF, *bonus*, assegni al nucleo familiare);

a parità di reddito lordo, le **diverse condizioni individuali e familiari** producono diverse aliquote marginali effettive e ciò influisce sull'**offerta di lavoro** oltre che sulla **redistribuzione del reddito**. Di fatto, per il contribuente è molto difficile calcolare e, quindi, conoscere il suo effettivo e personale livello di imposizione e questo si traduce in una **scarsa trasparenza** dell'imposta.

- **Efficienza**, perché l'attuale sistema **disincentiva l'offerta di lavoro** da parte dei contribuenti a causa di:
 - **aliquote marginali elevate** sui redditi bassi;
 - **detrazioni** (in particolare quelle per lavoro dipendente) **decrescenti** al crescere del reddito, che – per l'attuale configurazione – provocano sui redditi medio-bassi (entro i 55.000 euro), il cosiddetto '**salto di aliquota**', ossia uno scalino dell'aliquota marginale sui redditi aggiuntivi (ad esempio da lavoro dipendente); il sistema delle detrazioni e delle deduzioni ha determinato, con il tempo, una **deformazione della progressività dell'imposta** rispetto a quanto stabilito dalle aliquote nominali, determinando un potentissimo **disincentivo a**

⁸ L'**aliquota media effettiva** è pari al rapporto tra ammontare dell'imposta netta e il reddito complessivo. L'**aliquota marginale effettiva** è la misura della variazione dell'imposta rispetto ad una variazione unitaria del reddito complessivo; questo rapporto influenza la decisione del contribuente di aumentare o meno la sua offerta di lavoro.

lavorare e guadagnare di più già a livelli bassi di reddito.

- **Equità, sia in senso verticale che in senso orizzontale⁹**, in quanto è prevista una **progressività molto elevata per livelli bassi di reddito imponibile** (entro i 40.000 euro), cui corrisponde un'imposta più alta da versare; progressività che si riduce molto per i livelli elevati di reddito.

Inoltre, **le attuali detrazioni e deduzioni**, comprese quelli per carichi familiari, e il ricorso all'**imposizione sostitutiva** per talune tipologie di reddito (dipendente, lavoro autonomo) **non assicurano la medesima imposta a parità di reddito individuale per effetto dell'erosione della base imponibile**. Tale fenomeno, infatti, ha raggiunto livelli molto significativi, con una parte consistente di redditi (non solo di capitale, ma anche fondiari, d'impresa, di lavoro autonomo e, in parte, di lavoro dipendente) che non concorrono alla formazione del reddito complessivo, minando l'"**universalità**" dell'IRPEF.

Infine, come si vedrà più avanti, sull'equità incide ancor di più l'**evasione fiscale**.

Con specifico riferimento all'**erosione della base imponibile**, si osserva che nel corso degli anni vi è stato un graduale "svuotamento" della base imponibile, mediante la previsione di **esenzioni** di alcuni tipi di redditi e l'introduzione di **tassazioni sostitutive**. A titolo di esempio:

- i redditi delle **attività finanziarie** sono quasi sempre esclusi dalla base imponibile IRPEF e sono soggetti a ritenute a titolo d'imposta;
- i redditi dei **fabbricati** locati a terzi a uso abitativo sono soggetti alla "cedolare secca" sugli affitti;
- i redditi percepiti dagli imprenditori e dai lavoratori autonomi che operano in **regime forfetario** sono soggetti a un'imposta sostitutiva e non all'aliquota progressiva ordinaria dell'IRPEF;
- alcuni **premi di produttività** aziendali corrisposti ai lavoratori dipendenti sono soggetti a un'imposta sostitutiva e non all'aliquota progressiva ordinaria dell'IRPEF.

La parte di imponibile assoggettato a "**regimi sostitutivi**" nell'anno 2018 può

⁹ In linea generale, vi è **equità orizzontale** quando individui con la stessa capacità contributiva sono assoggettati allo stesso prelievo, mentre l'**equità verticale** si realizza quando individui con maggiore capacità contributiva sono assoggettati ad un prelievo maggiore.

essere stimato in circa 80 miliardi di euro¹⁰.

Inoltre, come anticipato, un altro aspetto critico dell'attuale sistema dell'IRPEF e, più in generale, del nostro sistema tributario è rappresentato dall'**evasione fiscale**, misurata dal **tax gap**¹¹.

Nel "*Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva 2020*"¹² viene evidenziato che in media, per il triennio 2015-2017, si è osservato un **gap** complessivo pari a circa 107,2 miliardi di euro, di cui 95,9 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,3 miliardi di mancate entrate contributive.

Con specifico riferimento ai tributi gestiti dall'Agenzia delle entrate, e per i quali è più significativa l'analisi del **tax gap** (IRPEF, IRES, IVA e IRAP), i valori stimati dell'evasione ammontano:

- a circa 84,4 miliardi di euro nell'anno 2016,
- a 84,2 miliardi di euro nell'anno 2017
- e a 79,8 miliardi di euro nell'anno 2018¹³.

Nel 2018 si è registrata, pertanto, una riduzione molto ampia del **tax gap**, che sfiora i 5 miliardi di euro rispetto all'anno d'imposta 2017. Il risultato è attribuibile agli effetti dell'adozione di importanti misure di **contrasto all'evasione fiscale** e di miglioramento della **tax compliance** introdotte negli anni più recenti, soprattutto grazie all'introduzione e poi alla successiva estensione del

¹⁰ Tale importo può essere così suddiviso fra i diversi "regimi sostitutivi":

- regimi agevolati (*ex minimi* / *forfetari*) 9,7 miliardi;
- cedolare secca 15,7 miliardi;
- premi produttività e *benefit* 2,9 miliardi;
- rendite finanziarie 43,6 miliardi;
- redditi fondiari non imponibili (inclusi i redditi "prima casa" soggetti a IMU) 7,4 miliardi.

¹¹ Il **tax gap** è la misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. In particolare, per quanto concerne la componente tributaria, il **tax gap**, calcolato come divario tra gettito teorico e gettito effettivo, esprime una misurazione della **tax non compliance** e consente di identificare e quantificare l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti. Per monitorare la **tax compliance** e, in generale, la *performance* del sistema tributario è utile anche calcolare un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti (propensione al *gap*), dato dal rapporto tra l'ammontare del **tax gap** e il gettito teorico: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della **tax compliance**, e viceversa. (Cfr. "*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2018*" elaborata dall'apposita Commissione del Ministero dell'economia e delle finanze).

¹² Allegato alla "*Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020*" (NADEF 2020).

¹³ Cfr. Tabella 3.k.1 "*Gap nell'imposta (in milioni di €) distinto tra mancati versamenti ed errori (mv) e omessa dichiarazione di imposta. dati in milioni di euro*" dell'allegato di cui alla nota precedente. La tabella riassume "*i risultati delle stime del gap dell'IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA, IRAP, da locazioni e canone RA*" (pag. 139).

meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di IVA.

La riduzione del *tax gap* contribuisce ad assicurare una **maggiore equità** del prelievo fiscale, sia nella prospettiva di attuazione del principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva sia per tutelare la concorrenza tra le imprese.

L'azione di contrasto all'evasione fiscale può essere più efficacemente attuata se perseguita attraverso un piano organico basato sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti, nonché su una rinnovata alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. Il contrasto all'evasione fiscale sarà perseguito anche sfruttando al meglio l'ampio patrimonio informativo offerto dalle diverse banche dati a disposizione dell'Agenzia, con una complessiva strategia di sviluppo di tecniche di analisi sui cosiddetti "*big data*" e con approcci innovativi e diversificati.

Agendo contemporaneamente sulle due leve a disposizione – azioni di *policy* ed efficientamento delle *performance* dell'Amministrazione finanziaria – sarà possibile un'ulteriore riduzione del *tax gap*.

4. La distribuzione dell'IRPEF

In base alle statistiche elaborate dal Dipartimento delle finanze sulle dichiarazioni dei redditi presentate dalle persone fisiche per l'anno d'imposta 2018, i contribuenti IRPEF sono circa **41,4 milioni** e il reddito complessivo totale dichiarato ammonta a circa **880 miliardi di euro**, per un'IRPEF incassata dallo Stato pari a circa **194 miliardi di euro**, a fronte di incassi complessivi per il bilancio dello Stato di circa **482 miliardi di euro** (sempre con riferimento al 2018¹⁴).

Il modello di dichiarazione più utilizzato dalle persone fisiche è il **modello "730"**¹⁵. Nel dettaglio, rispetto al tipo di modello presentato, sono 21,2 milioni le persone fisiche che hanno scelto il modello "730"¹⁶; 9,6 milioni sono le persone fisiche che hanno, invece, utilizzato il **modello "Redditi Persone fisiche"**, mentre i dati dei restanti 10,6 milioni di contribuenti, non tenuti a presentare direttamente la dichiarazione, sono stati acquisiti

¹⁴ Fonte: "*Rapporto sulle entrate - dicembre 2019*" del Dipartimento delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁵ Modello semplificato dedicato soprattutto ai lavoratori dipendenti e pensionati, in virtù del quale il contribuente non deve eseguire calcoli e può ottenere il rimborso dell'imposta direttamente nella busta paga o nella rata di pensione.

¹⁶ Con un aumento, rispetto al 2017, di 500 mila contribuenti.

tramite il **modello “Certificazione unica”** (CU) compilato e trasmesso telematicamente dal sostituto d'imposta.

Sempre con riferimento al periodo d'imposta 2018, si può osservare come la **distribuzione dell'IRPEF¹⁷** sia decisamente **“schiacciata” verso il basso**, con un reddito dichiarato dalla metà dei contribuenti italiani non superiore a euro 16.795 euro e con solo lo 0,1 per cento che dichiara più di 300.000 euro¹⁸.

Per quanto riguarda, infine, la **tipologia di reddito dichiarato**, dei circa 41,4 milioni di contribuenti IRPEF¹⁹:

- **l'84,1 per cento** detiene prevalentemente reddito da **lavoro dipendente o pensione**. In particolare:
 - 21,2 milioni di contribuenti hanno in prevalenza redditi da lavoro dipendente
 - e 13,5 milioni redditi da pensione;
- solo il **6,3 per cento** ha un reddito prevalente derivante dall'**esercizio di attività d'impresa o di lavoro autonomo**, compreso anche quello in regime forfetario e di vantaggio;
- la percentuale di coloro che detengono in prevalenza reddito da **fabbricati** è pari al 4 per cento.

5. Spunti di riflessione

A più di cinquant'anni dall'inizio del dibattito che ha condotto all'introduzione dell'IRPEF e

¹⁷ Analizzando i contribuenti per fasce di reddito complessivo, si osserva che:

- il 44 per cento dei contribuenti, che dichiara il 4 per cento dell'IRPEF totale, si colloca nella classe fino a 15.000 euro;
- in quella tra i 15.000 e i 50.000 euro si posiziona il 50 per cento dei contribuenti, che dichiara il 56 per cento dell'IRPEF totale;
- solo circa il 6 per cento dei contribuenti dichiara più di 50.000 euro, versando il 40 per cento dell'IRPEF totale.

¹⁸ Più in dettaglio:

- il 20 per cento dei contribuenti dichiara un reddito fino a 6.524 euro;
- il 50 per cento dei contribuenti dichiara un reddito non superiore a 16.795 euro (reddito mediano);
- circa il 5,6 per cento dei contribuenti dichiara più di 50.000 euro;
- circa l'1,2 per cento dei contribuenti dichiara più di 100.000 euro;
- circa lo 0,5 per cento dichiara più di 150.000 euro;
- solo lo 0,1 per cento dichiara più di 300.000 euro.

¹⁹ L'analisi dell'andamento dei redditi medi delle singole categorie di contribuenti evidenzia che, in confronto al 2017, crescono in misura significativa i redditi medi da lavoro autonomo (più 6,3 per cento). Il reddito medio da pensione mostra una crescita del 2,5 per cento, confermando il *trend* degli anni precedenti. Risulta in crescita anche il reddito medio da lavoro dipendente (più 1,3 per cento), a differenza della flessione registrata nell'anno precedente.

a cinquant'anni esatti dalla legge delega di riforma del 1971, negli ultimi mesi, con sempre maggior frequenza, si sono susseguiti dibattiti intorno a varie ipotesi di riforma dell'IRPEF, prevalentemente orientate al perseguimento dei seguenti **obiettivi**:

- la **semplificazione del quadro normativo di riferimento**;
- la **trasparenza nel calcolo dell'aliquota effettiva**, in modo che sia facilmente conoscibile dal singolo cittadino;
- la **riduzione delle aliquote medie per i redditi medi e medio-bassi**;
- l'**allargamento della base imponibile**;
- l'**incentivo agli investimenti**;
- l'introduzione di una riforma con un **ridotto onere per il bilancio dello Stato**.

Gli obiettivi appena elencati sono ovviamente perseguibili con diversi strumenti, talvolta fra loro alternativi, e la **scelta finale sull'adozione delle varie misure spetta al Legislatore**, che potrà ben ponderare i pregi e i difetti di ciascuna opzione. In altri termini, se sugli **obiettivi** vi è una convergenza di massima, è sugli **strumenti** utilizzabili che si registrano posizioni articolate, che potranno essere dibattute in sede parlamentare nella necessaria ricerca di una riforma il più possibile condivisa.

In questa sede ci si limita ad analizzare alcune proposte di riforma attualmente oggetto di discussione.

5.1. L'esigenza di una codificazione

Nel corso degli anni nel nostro Paese si è registrata una sempre più marcata **frammentazione della legislazione tributaria**, da cui è derivato un sistema fiscale così articolato e complesso da rappresentare un freno per gli investimenti, anche dall'estero. Tale sistema ha reso più complicato il rapporto fra il Fisco e i cittadini e ha contribuito all'oscurità del mondo tributario per i cittadini, giocando a favore di alcuni contribuenti e a sfavore di altri e riducendo a pochi specialisti le persone realmente in grado di orientarsi nel sistema tributario.

Si è trattato per lo più di **normative eccessivamente lunghe**, di **difficile lettura** sia dal punto di vista lessicale che sintattico, **soggette a continue variazioni** nel tempo. Pensiamo, ad esempio,

- al **TUIR** che, dalla sua adozione nel 1986 ad oggi, ha subito più di 1.200

modifiche, oppure al **decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633**, concernente l'IVA, che è stato sottoposto ad oltre 1.000 modifiche

- o, ancora, al **decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600**, concernente l'accertamento delle imposte sui redditi, che è stato oggetto di almeno 500 modifiche.

Uno dei problemi legati all'IRPEF riguarda proprio il **moltiplicarsi di disposizioni normative** che disciplinano le imposte sui redditi, ma che non sono contenute nel TUIR.

Pensiamo, ad esempio, alle norme concernenti le **detrazioni per ristrutturazione/riqualificazione energetica**²⁰, la **cedolare secca sugli affitti**²¹, le **locazioni brevi**²², la **tassazione dei redditi di capitale**²³, le **addizionali comunali e regionali**²⁴, i **crediti di imposta commissioni POS**²⁵ e, più in generale, a tutte le agevolazioni inserite in testi normativi che **si aggiungono, in quanto norme speciali o comunque complementari, al TUIR**.

Da qui la difficoltà di fruire di un sistema di norme logico e coerente sia per i cittadini e i professionisti, sia per la stessa Amministrazione finanziaria.

In questa prospettiva, sarebbe quindi molto utile avere a disposizione un'**opera di raccolta e razionalizzazione** della legislazione fiscale, mediante la definizione di un effettivo testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario.

In tal modo, qualsiasi modifica successiva, non rimanendo un frammento normativo disperso nell'ordinamento, interverrebbe direttamente su tale codice, all'interno di un sistema giuridico armonico.

Si tratterebbe, in buona sostanza, di realizzare misure volte a favorire la **semplificazione** del sistema e l'attuazione della **certezza del diritto**.

L'"asistematicità" dell'ordinamento fiscale è, infatti, una delle principali cause delle condotte anti giuridiche: più la normativa è complessa e poco chiara, più si tende

²⁰ Articolo 1, commi 70, 175 e 176, della legge 27 dicembre 2019, n. 160; articoli 14 e 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90; articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

²¹ Articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

²² Articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

²³ Decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461.

²⁴ Articolo 50, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360.

²⁵ Articolo 22 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

all'**inadempimento**, sia esso voluto o inconsapevole.

5.2. Il riordino delle *tax expenditures*

Lo stesso tentativo di riordino potrebbe essere realizzato, più genericamente, per le ***tax expenditures***, spesso introdotte come misure temporanee, ma poi, per effetto dei continui rinnovi o proroghe, trasformatesi in misure permanenti.

La revisione delle spese fiscali costituisce uno dei passaggi ineludibili di ogni riforma fiscale. È essenziale che le forme di *tax expenditures* siano **razionalizzate** per concentrare le risorse sugli strumenti non solo più efficaci, ma anche di un'**efficacia passibile di valutazione ex post**: infatti, come recita il sito del Consiglio europeo, una delle condizioni previste dal *Next Generation EU* per il versamento degli aiuti è dimostrare «il soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali».

Tali *tax expenditures* rappresentano una **criticità** presente nel nostro sistema praticamente **da sempre**. Nel 1949 **Vanoni** – intervenendo alla Camera dei Deputati – stigmatizzò l'incessante dilagare delle agevolazioni fiscali, rilevando la sensazione che «una esenzione, in questo nostro beato paese, [...] non si rifiuti a nessuno»²⁶. E su questo fenomeno intervenne anche **Cosciani**, che definì le agevolazioni fiscali come la «vera piaga del nostro sistema»²⁷.

Oggi, nell'attuale sistema fiscale e con riferimento alla sola IRPEF, sono state censite **quasi 150 “spese fiscali”**²⁸, alcune delle quali hanno frequenze e importi molto bassi e di conseguenza un impatto numericamente modesto. Molte agevolazioni, per la fruizione del beneficio spettante, comportano numerosi e complicati requisiti che, da un lato, risultano poco comprensibili per il cittadino e, dall'altro, rendono difficoltoso l'inserimento dei dati nella dichiarazione dei redditi precompilata.

A tal fine si potrebbe ipotizzare una revisione o comunque un riordino delle **detrazioni** d'imposta e delle **deduzioni** dal reddito complessivo anche per rendere possibile la totale gestione di tali agevolazioni nella **dichiarazione precompilata**. Si consentirebbe, in

²⁶ Ezio Vanoni, Camera dei Deputati, 5 luglio 1949.

²⁷ Cesare Cosciani, *La riforma tributaria*, La Nuova Italia, Firenze, 1950.

²⁸ Tali voci non sono solo deduzioni e detrazioni, ma anche altri tipi di agevolazioni (esenzioni, riduzioni, imposte sostitutive o cedolari). In particolare, nel rapporto annuale del 2020 sulle spese fiscali elaborato dall'apposita Commissione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state censite 141 spese fiscali riguardanti la sola IRPEF, alle quali vanno sommate 49 spese che riguardano l'IRPEF e l'IRES e 6 spese che si riferiscono a IRPEF, IRES, IRAP e IMU (le spese fiscali complessive, riguardanti anche gli altri tributi, ammontano a 532, per un valore complessivo, in termini di gettito, di circa 62 miliardi).

questo modo, al contribuente di avere a disposizione per ogni anno d'imposta il proprio modello dichiarativo senza la necessità di operare alcuna modifica rispetto a quello fornito dall'Agenzia delle entrate. Allo stato attuale, nella dichiarazione precompilata sono presenti gli oneri di maggior impatto e di maggior diffusione per la platea di contribuenti persone fisiche; tuttavia, alcuni dei predetti oneri prevedono un meccanismo applicativo troppo complesso per essere gestito in maniera automatica, determinando la necessità di una modifica della dichiarazione da parte del contribuente.

5.3. Minimo esente e base imponibile omnicomprensiva

Per far fronte alle esigenze di **semplificazione e trasparenza** nel calcolo dell'IRPEF, in luogo delle detrazioni per tipo di lavoro e componenti familiari decrescenti al crescere del reddito, dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati²⁹ e degli assegni familiari (nonché di altre misure per i figli, come il *bonus* natalità, il *bonus* asili nido, ecc.), potrebbe essere riconosciuto a tutte le famiglie un **reddito minimo esente**, variabile in base alla composizione della famiglia, sul modello dell'IRPEF spagnola. Allo stato tale proposta dovrebbe coordinarsi con la progettata introduzione di un assegno unico per i figli.

Esso dovrebbe orientativamente essere ragguagliato al reddito minimo di sussistenza, rispondendo così all'esigenza di esentare, per tutti i contribuenti, quella parte di reddito necessaria a far fronte alle spese basilari.

La **progressività** sarebbe garantita esclusivamente da **aliquote e scaglioni**, di cui potrebbe essere conseguentemente necessaria una maggiore articolazione, al duplice scopo di contenere il costo della riforma e di compensare, almeno in parte, il vantaggio riconosciuto anche ai possessori di redditi elevati. In cambio, se ne dovrebbe avere un andamento più regolare e quindi trasparente.

Tale soluzione potrebbe avere due sviluppi:

- da un lato, il reddito minimo esente potrebbe essere incrementato dall'importo di alcune **spese particolarmente rilevanti** sotto forma di deduzione dal reddito imponibile, operata a partire dallo scaglione d'imposta più basso per evitare che la deduzione avvantaggi i redditi più alti;

²⁹ Di cui all'articolo 2 del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2020, n. 21, e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 8, n. 1) e n. 2), della citata legge di bilancio per il 2021, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 182.

- dall'altro, il reddito minimo esente potrebbe aprire la strada all'introduzione di **un'imposta negativa** analoga all'*earned income tax credit* del sistema USA: essa sarebbe rivolta a soggetti attivi ma titolari di redditi modesti e, quindi, potrebbe essere complementare ad altre forme di sostegno per soggetti privi di reddito.

Il funzionamento di tali istituti sarebbe ottimale in presenza di un reddito che sia significativamente rappresentativo della capacità contributiva. Ciò richiederebbe una decisa riduzione dell'evasione fiscale, una specifica disciplina per i casi di *splitting* (suddivisione del reddito tra più soggetti, come imprese di famiglia e società a base familiare) e una **base imponibile il più possibile omnicomprensiva**³⁰. A quest'ultimo riguardo, si potrebbe considerare la possibilità di includere nella base imponibile IRPEF anche i redditi da investimento, mobiliare e immobiliare.

Necessari complementi della reinclusione nella base imponibile omnicomprensiva dei redditi da investimento sarebbero una riorganizzazione nella raccolta e nell'utilizzo dei dati sulla ricchezza **mobiliare** e la disponibilità di valori aggiornati e perequati per quella **immobiliare**; per quest'ultima sarebbero opportuni anche un razionale collegamento con la tassazione comunale, ad esempio tenendo presente il consolidato esempio degli USA di deduzione della *property tax* locale dall'*income tax* federale, e la revisione dei prelievi d'atto (imposte di registro e di bollo).

5.4. Flat tax

Sulla *flat tax* non si può non osservare che la sua adozione in **forma parziale**, come quella già avvenuta con il **regime forfetario** destinato alle persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni³¹ (inclusa l'ipotesi di applicare la tassazione forfetaria

³⁰ All'imposta a base omnicomprensiva si contrappone l'imposta **a base cedolare**, con la quale i diversi tipi di reddito sono assoggettati ad aliquote diverse; tale era l'imposta sui redditi di ricchezza mobile (RM), in vigore nel nostro Paese dal 1864 al 1973. Nell'imposta **a base duale** i redditi sono raggruppati in due sole categorie sostanziali: capitale e lavoro. Non necessariamente questo comporta la tassazione proporzionale dei redditi di capitale, che possono essere soggetti anch'essi a una scala progressiva, sia pure distinta rispetto a quella dei redditi di lavoro. Nel sistema duale merita un approfondimento la questione della tassazione dei redditi d'impresa. Questi ultimi, infatti, hanno la natura di "redditi misti", composti cioè, in misura variabile, da redditi di capitale e redditi di lavoro. In tal caso, una possibile modalità di tassazione potrebbe basarsi sulla suddivisione del reddito d'impresa in due parti, ad esempio mediante l'introduzione dell'**IRI** (imposta sul reddito d'impresa, che è stata abrogata prima di essere applicata), con cui sostanzialmente si considera reddito di capitale quello rimasto in azienda, tassabile con l'aliquota IRES, e reddito di lavoro quello prelevato e destinato al consumo o al risparmio personali.

³¹ Articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), come modificato dall'articolo 1, comma 692, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020). Una delle condizioni per l'accesso al regime forfetario è che nell'anno precedente siano stati conseguiti ricavi o percepiti compensi, ragguagliati ad anno, non superiori a 65.000 euro. Chi applica il regime forfetario determina il reddito imponibile applicando, all'ammontare dei ricavi conseguiti o dei compensi percepiti, il coefficiente di redditività previsto per

con l'aliquota agevolata solo sui redditi incrementali rispetto a quelli conseguiti nell'anno precedente), finisce con il segmentare ancora di più l'IRPEF fra diverse forme sostitutive di prelievo per tipo di reddito (o, addirittura, per importo).

In tali vesti essa rischia di non contribuire al necessario riordino dell'IRPEF, oltre all'ulteriore rischio di violare il principio economico di equità orizzontale e quello costituzionale di eguaglianza.

Per converso, una *flat tax* potrebbe essere una soluzione di estrema trasparenza e semplicità se abbracciasse tutti i redditi su una **base imponibile il più possibile ampia** e riconducesse gran parte delle deduzioni, detrazioni, crediti e *bonus* a un solo minimo esente, come quello sopra ipotizzato; essa, inoltre, risolverebbe il problema dei redditi d'impresa e societari, se l'aliquota fosse fissata allo stesso livello dell'IRES.

Altri effetti, invece, dipenderebbero dall'ammontare del minimo e dal **livello dell'aliquota unica**: la fissazione di tali parametri dovrebbe, quindi, essere la principale preoccupazione del Legislatore. All'abbassarsi dell'aliquota, ad esempio, si ridurrebbe la progressività dell'imposta, si attenuerebbe la funzione redistributiva e aumenterebbe il costo della riforma.

Sulla questione della **progressività** – fermo restando che ogni *flat tax* con un minimo esente o con un sistema di detrazioni può definirsi progressiva – si dovrebbe tener presente che, stanti le disposizioni costituzionali, tale caratteristica non deve soltanto sussistere in termini semplicemente qualitativi, ma deve anche avere un suo *quantum* di dimensioni tali da improntare di sé tutto il sistema tributario.

Sul **costo**, sarebbe opportuno che una scelta come la *flat tax* avesse una copertura altrettanto decisa e certa; in particolare, si dovrebbe verificare se vi sono evidenze solide, concordanti e incontrovertibili che tale tipo di prelievo consenta recuperi di gettito derivanti da maggiore *compliance* o da un accentuato tasso di crescita.

l'attività esercitata. Al reddito imponibile si applica un'unica imposta, nella misura del 15 per cento, sostitutiva di quelle ordinariamente previste (imposte sui redditi, addizionali regionale e comunale, IRAP).

In caso di superamento del limite di 65.000 euro dei ricavi o compensi il regime forfetario cessa di avere applicazione a partire dall'anno successivo a quello in cui viene meno tale condizione. Al riguardo, va evidenziato che si potrebbero ipotizzare delle innovazioni normative per scongiurare che i contribuenti - al fine di evitare le conseguenze derivanti dalla fuoriuscita dal regime forfetario dall'anno successivo - siano disincentivati a conseguire ricavi o compensi in prossimità della soglia annua di euro 65.000 (a titolo di esempio, si potrebbe prevedere la possibilità di rimanere nel regime forfetario se lo sfioramento della soglia dei 65.000 euro di ricavi o compensi non sia superiore a una data percentuale e non perduri oltre un certo lasso temporale; oppure si potrebbe prevedere, al superamento della soglia di euro 65.000, una sorta di regime forfetario "ridotto", caratterizzato da un limite di ricavi o compensi più elevato).

5.5. Sistema ad aliquota continua

Il sistema ad aliquota continua è ispirato al meccanismo applicato in Germania e prevede che l'imposta lorda sia calcolata per ogni livello di reddito in base a una formula matematica.

In particolare, la proposta si basa:

- non su diverse aliquote d'imposta applicabili ai diversi scaglioni di reddito, come nell'attuale sistema;
- ma su un **algoritmo** – che calcola **una serie continua di aliquote** che garantiscono la progressività dell'imposta, senza scalini o salti di aliquota – che si applica sull'ammontare della base imponibile non suddivisa per scaglioni (come avviene nell'attuale IRPEF) e permette di conoscere subito l'aliquota applicabile al caso concreto e l'imposta da versare.

Tale sistema consente di graduare con estrema finezza l'aliquota marginale effettiva, perfezionando la **progressività** dell'imposizione ed evitando il disincentivo all'offerta di lavoro dovuto al cd. 'salto di aliquota' per i redditi medio-bassi.

Inoltre, la riduzione del prelievo sui redditi medi e medio-bassi potrebbe essere realizzata con un **costo** relativamente contenuto, giacché, a differenza del sistema a scaglioni, la minore tassazione di tali fasce di contribuenti non andrebbe a vantaggio anche di quelle superiori.

Dall'imposta determinata con l'aliquota continua, in linea teorica, si potrebbero comunque continuare a sottrarre le **detrazioni per spese, oneri e per carichi di famiglia**. In alternativa, la previsione del sistema ad aliquota continua potrebbe essere accompagnata dall'introduzione di un **tetto massimo di detraibilità**, dalla **sostituzione delle detrazioni** per figli a carico e assegni familiari con l'assegno universale e dall'**abolizione** della cedolare secca sui redditi immobiliari, del regime forfetario e della detassazione dei premi di produttività³².

In quanto espediente tecnico relativo alla sola aliquota, l'aliquota continua può essere applicata indifferentemente a una base **omnicomprensiva o duale o cedolare**. In questi

³² Va, tuttavia, osservato che la previsione di un tetto alle detrazioni del reddito imponibile dichiarato potrebbe determinare una sensibile riduzione degli importi detraibili, in particolare per le famiglie monoreddito. Inoltre, l'abrogazione della aliquota del 21 per cento del regime della cedolare secca potrebbe causare un aumento dell'evasione dei redditi da locazione e un consistente aggravio di attività per gli uffici dell'Agenzia delle entrate, tenuti al monitoraggio annuale dell'assolvimento dell'imposta da parte del contribuente e, in mancanza, all'emissione degli avvisi di liquidazione, che potrebbero generare contenzioso.

ultimi due casi rischia, però, di rendere più evidente il problema di equità orizzontale dovuto alla compresenza di redditi soggetti a prelievi diversi; problema che sarebbe ulteriormente acuito qualora si adottassero più curve d'aliquota per i redditi di lavoro (dipendente e non), al fine di voler differenziare il minimo esente.

5.6. Tassazione per cassa

In tema di agevolazioni per l'attività d'impresa, potrebbe essere giunto il momento di riprendere un'indicazione fornita da Ezio Vanoni oltre 70 anni fa: alle prese con un sistema "tarlato" da agevolazioni non meno dell'attuale, sosteneva che *«il primo canone di una finanza produttivistica»* fosse *«un'imposizione generalizzata, senza eccezioni»*. L'imposta va, quindi, costruita in modo da essere essa stessa un **incentivo alla produttività**.

È importante che nel disegnare in tal modo l'imposta il Legislatore individui esattamente la variabile obiettivo nella grandezza di contabilità nazionale che più può favorire la crescita economica, grandezza che molti identificano negli **investimenti**, in quanto dotati di un più alto moltiplicatore del reddito.

A tal fine, sarebbe opportuno vagliare la possibilità di consentire l'**immediata deducibilità degli investimenti**, in luogo di quella rateizzata mediante gli ammortamenti. Sarebbe questo il secondo passo, verso l'adozione di un sistema di tassazione per cassa, dopo la legge di bilancio per il 2017, che ha introdotto, per le imprese minori, un regime "misto" di cassa e competenza. Tale processo potrebbe continuare, risalendo gradualmente la scala dimensionale d'impresa: alcuni operatori con strutture di impresa elementari potrebbero vedere convergere le basi imponibili IVA e IRPEF, con la cancellazione anche delle restanti poste calcolate per competenza e l'introduzione di un meccanismo che segnali automaticamente pagamento e incasso delle fatture; un adeguato sfruttamento dei dati derivanti da altri adempimenti (ad esempio, quelli di sostituto d'imposta per il costo del lavoro) o di altre banche dati (ad esempio, per gli interessi bancari passivi) potrebbe consentire di saldare le due basi anche per operatori con strutture più articolate. Una tassazione per cassa - che non deve essere per forza ricondotta al modello teorico della *cash-flow tax* del rapporto Meade - sarebbe, almeno per alcuni soggetti, una scelta più aderente al principio costituzionale di capacità contributiva.

La conclusione di questo processo potrebbe essere un sistema che abbini ai pagamenti

mensili o trimestrali dell'IVA anche quelli dell'IRPEF, **superando il sistema della ritenuta d'acconto** per i professionisti e quello di **acconti e saldi** per le imprese, e consenta di estendere la dichiarazione dei redditi precompilata anche a un certo numero di partite IVA. Non dovrebbe costituire un problema insormontabile quello dell'aliquota IRPEF da applicare a tali versamenti periodici. Dovrebbe, invece, costituire un **vantaggio** per il contribuente la possibilità di ancorare la deduzione di un costo alla sua manifestazione numeraria (oggettiva) e non alla competenza economica (che presuppone delle stime), in modo da evitargli di scoprire oggi di aver commesso un errore solo dopo anni per effetto di accertamento e contenzioso, con l'aggiunta delle sanzioni.

Pertanto, con la progressiva acquisizione di altri dati fiscalmente rilevanti, attraverso la **fatturazione elettronica** e la **trasmissione telematica dei corrispettivi**, sarà possibile introdurre la "**dichiarazione precompilata**" anche per i soggetti titolari di partita IVA.

Con la fatturazione elettronica è stato, infatti, creato un **sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture**, che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione. Ai dati della fatturazione elettronica si aggiungono quelli relativi ai corrispettivi giornalieri delle cessioni dei beni e delle prestazioni dei servizi, trasmessi all'Agenzia delle entrate mediante il registratore telematico (che, in sintesi, consiste in un registratore di cassa con capacità di connettersi a *internet*) o con la procedura *web* "Documento commerciale *online*", disponibile gratuitamente sul sito dell'Agenzia (presente nel portale "Fatture e Corrispettivi" e utilizzabile anche su dispositivi mobili)³³.

L'Agenzia con le informazioni disponibili nelle proprie banche dati, soprattutto con un sistema di tassazione per cassa, sarebbe in grado di predisporre una bozza di **dichiarazione dei redditi precompilata** anche per i soggetti titolari di partita IVA, che

³³ Per completezza, si segnala che esistono, comunque, delle ipotesi in cui non vi è l'obbligo di utilizzo della fatturazione elettronica. In particolare, sono **esonerati** dall'emissione della fattura elettronica gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto "**regime di vantaggio**" (cfr. articolo 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), quelli che rientrano nel cosiddetto "**regime forfetario**" (cfr. articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e i "**piccoli produttori agricoli**" (cfr. articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633), esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica. Inoltre, non possono emettere fatture elettroniche gli **operatori sanitari** che effettuano prestazioni sanitarie nei confronti di persone fisiche (cfr. articolo 10-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 1105, della citata legge di bilancio per il 2021, e articolo 9-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12). È evidente che la banca dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria potrebbe essere più completa se vi fosse un obbligo generalizzato di utilizzo della fattura elettronica.

potrebbero concludere il proprio adempimento dichiarativo annuale con l'eventuale inserimento dei soli dati non conoscibili dall'Amministrazione finanziaria. La **dichiarazione precompilata** rimane infatti lo **strumento di maggiore efficacia** messo a disposizione dei contribuenti e l'intento dell'Agenzia delle entrate è di realizzare la progressiva dematerializzazione dei diversi modelli di dichiarazione.

Rimanendo in tema di dichiarazione precompilata, in via sperimentale, già con riferimento all'**anno d'imposta 2021** (grazie anche alla completezza, dal primo gennaio di quest'anno, del flusso dei corrispettivi telematici), l'Agenzia delle entrate rende disponibili ai **soggetti passivi dell'IVA** con la liquidazione trimestrale dell'imposta, residenti e stabiliti in Italia, in un'apposita area riservata del sito *internet* dell'Agenzia, le bozze dei seguenti documenti:

- i **registri** relativi alle fatture emesse e ricevute, nonché alle bollette doganali per i beni e i servizi acquistati o importati;
- la **liquidazione periodica** dell'IVA;
- la **dichiarazione annuale** dell'IVA.

Tra l'altro, per i soggetti che convalidano i registri IVA (con i dati proposti dall'Agenzia o con quelli eventualmente integrati dal contribuente), viene meno l'obbligo di tenuta degli stessi registri, con una significativa semplificazione degli **adempimenti contabili**.

5.7. Il sistema della riscossione coattiva

Collegata all'IRPEF è anche il sistema della riscossione coattiva nazionale di tributi (tra i quali, appunto, l'IRPEF), nonché di contributi ed entrate locali.

L'attuale sistema dovrebbe essere oggetto di una profonda riflessione in merito:

- all'attuale **consistenza del "magazzino"** della riscossione, che contiene cartelle di pagamento riferite a ruoli affidati dagli enti creditori dal 2000 al 2020; una rilevante parte di questo magazzino si riferisce a crediti risalenti nel tempo e ormai non più riscuotibili e limita l'azione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nell'attività di recupero di crediti più recenti e concretamente riscuotibili;
- alla **determinazione dell'aggio**, ossia il corrispettivo attualmente pagato dal debitore iscritto a ruolo (o in parte dall'ente creditore, se il pagamento avviene entro i 60 giorni successivi la notifica della cartella) all'Agente della riscossione – Agenzia delle entrate-Riscossione; in linea con altri Paesi, si potrebbe prevedere che il costo della

riscossione coattiva sia a carico della fiscalità generale, invece che sul debitore attraverso l'aggio oggi pari al 6 per cento³⁴ e i rimborsi delle spese di notifica e delle procedure esecutive³⁵ come avviene ad esempio in Francia, Germania e Regno Unito;

- alla **determinazione degli interessi** dovuti dai cittadini e dalle imprese nel caso di tardività nel pagamento dei debiti verso la Pubblica Amministrazione, che hanno misure diverse a seconda:

- dei diversi tributi richiesti in pagamento
- del momento dal quale iniziano a maturare,

e sono disallineati rispetto agli interessi corrisposti dalla Pubblica Amministrazione per debiti di quest'ultima verso i cittadini e le imprese.

In altri termini, il tasso degli interessi che lo Stato deve versare ai cittadini è generalmente inferiore a quello degli interessi che i cittadini devono versare allo Stato: lo Stato, quando è debitore, effettua i propri pagamenti con l'applicazione di tassi di interesse inferiori a quelli che incassa quando a pagare è il cittadino o l'impresa che è debitore verso lo Stato;

- alla disciplina attuale delle **diverse forme di rateizzazione** che necessita una revisione delle attuali previsioni normative, che, spesso, sono prive di una coerenza sistematica, determinando quindi un senso di sfiducia da parte del contribuente.

6. L'Amministrazione fiscale

A conclusione di questa breve analisi, appare utile evidenziare come sia necessario prestare attenzione agli inevitabili profili di **“psicologia fiscale”**, qualunque sia l'intervento di riforma dell'IRPEF. L'applicazione di un'imposta non dipende soltanto dalla sua perfezione tecnica, ma anche dalla sua **accettazione** da parte dei contribuenti, accettazione che è tanto più probabile quanto più il meccanismo d'imposta risulta per essi non solo operativamente semplice – cosa che l'informatica può certo agevolare – ma anche intuitivamente trasparente e comprensibile, seppure in misura approssimata.

Valga qui per la tecnica tributaria l'ammonimento che **Luigi Einaudi** ha formulato per la giustizia tributaria: di non inseguire ad ogni costo la perfezione teorica assoluta, giacché il

³⁴ Ovvero, nel caso di pagamento entro la scadenza della cartella sul debitore per il 3 per cento e sul singolo ente creditore per il restante 3 per cento.

³⁵ I rimborsi delle spese di notifica e per le procedure esecutive sono posti a carico del debitore o, nel caso di mancato pagamento, a carico del singolo ente creditore.

risultato potrebbe essere un'assoluta imperfezione pratica.

Nel disegnare la nuova IRPEF si dovrebbe tener conto che l'**attuazione** della pretesa impositiva non si esaurisce con la promulgazione della legge. Ciò è tanto più vero se si considera il numero di contribuenti interessati – oltre 40 milioni – che fa esponenzialmente crescere la varietà di situazioni e il numero di problemi che possono insorgere. In questo senso, la quotidiana amministrazione dell'imposta sarebbe facilitata da uno **stile normativo** che sia, come da definizione di “norma”, caratterizzata da astrattezza e generalità; regole che riducano al minimo indispensabile le eccezioni al principio di imposizione generalizzata, non possono che facilitare l'applicazione di un tributo.

Perché la pretesa impositiva si materializzi occorre, poi, un'**attività integrativa e interpretativa** delle norme emanate. Pertanto, ordine e chiarezza delle stesse sono un'esigenza non solo del contribuente ma anche dell'Amministrazione, che può così intervenire più tempestivamente con le proprie istruzioni e può concentrarsi sui problemi interpretativi inevitabilmente posti dall'applicazione delle norme a una vasta platea di soggetti e a fattispecie complesse.

Non si dovrebbe trascurare, infatti, il “**costo d'impianto**” che ogni riforma strutturale comporta per l'Amministrazione e per il contribuente, tanto più se potenzialmente complessa, e l'impegno necessario alla sua messa in opera. Oltre alla **semplificazione**, è necessario che le nuove regole dell'IRPEF (qualunque esse siano) abbiano una certa **stabilità** nel tempo, per evitare che gli operatori del settore (ivi compresa l'Amministrazione finanziaria) debbano continuamente adattarsi a mutate cornici normative. In altri termini, sarebbe utile definire un impianto giuridico stabile, all'interno del quale il Legislatore possa utilizzare le leve per l'attuazione delle diverse politiche economiche senza la necessità di stravolgere continuamente le regole fiscali per i cittadini e le imprese.

Sempre in tema di “costi d'impianto”, occorre, altresì, poter **predisporre tutti i servizi** – *in primis* informatici – necessari per consentire ai contribuenti di rispettare gli adempimenti imposti, riducendo gli oneri di *compliance*. Sotto questo profilo, l'Amministrazione sarebbe grandemente avvantaggiata se le norme procedurali fossero pensate e redatte in modo da essere facilmente tradotte in programmi informatici il più possibile *user friendly*.

Fornitura di servizi e attività di controllo si avvalgono entrambi di **banche dati**. Si deve avere ben chiaro che le banche dati non esistono solo per l'attività di accertamento, ma

anche e soprattutto, in una visione preventiva del contrasto all'evasione, per predisporre strumenti di ausilio ai contribuenti; strumenti non da usare, per così dire, “contro” di essi, ma “per” essi. Questa è la luce sotto la quale deve esser visto il funzionamento delle banche dati connesse a fatturazione elettronica, trasmissione telematica dei corrispettivi e dichiarazione precompilata, la luce di un'Amministrazione che aiuta e non solo controlla. È necessario pertanto, se si vuole un'Amministrazione efficiente, un corollario normativo e operativo alla riforma dell'IRPEF che riordini e colleghi le banche dati e fornisca una chiara e definitiva **regolamentazione per l'accesso ai dati e l'uso degli stessi**, contemperando il diritto individuale alla riservatezza con l'interesse collettivo, sancito dalla Costituzione, a che tutti contribuiscano alle spese pubbliche.

Analoghi corollari amministrativi della riforma dell'IRPEF dovrebbero essere quelli relativi all'esecuzione della pretesa impositiva. Al riguardo, è auspicabile una **riforma della giustizia tributaria**, per orientarne l'organizzazione e l'attività non solo alla risoluzione delle numerose liti, ma anche alla prevenzione delle stesse mediante una giurisprudenza qualificata, omogenea e costante, che potrebbe essere favorita anche dalla “professionalizzazione” dei giudici tributari. Va, ancora, intensificato lo sforzo per una **riscossione** informata e quindi mirata, che si concentri sui crediti che hanno possibilità di riscossione e che possa agire con strumenti rapidi e che forniscano il minor numero possibile di appigli per ricorsi con motivazioni meramente procedurali.

Vi è un ultimo, ma fondamentale corollario normativo alla riforma dell'IRPEF, che riguarda le **agenzie fiscali**. Un'Amministrazione fiscale che voglia continuare a basarsi su tale modello deve riconoscere alle agenzie un certo grado di autonomia nella definizione della propria struttura e dei propri processi organizzativi e nella selezione e allocazione delle proprie risorse umane — ad alta specializzazione — e materiali. Autonomia che, sia ben chiaro, non è indipendenza, sottrazione al controllo del Governo o del Parlamento, ma semplicemente il requisito indispensabile per avere una gestione improntata a criteri non solo di legittimità formale, ma anche di efficienza ed efficacia sostanziale, che riempia lo “spazio” fra obiettivi predeterminati, a monte, e verifica dei risultati conseguiti, a valle, in un quadro chiaro di responsabilizzazione amministrativa.

Grazie per l'attenzione.

